

BEGRÜNDUNG UND NORMIERUNG VON BARLEISTUNGEN

IN DER SOZIALGESETZGEBUNG 1881 - 1911

Inauguraldissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

an der rechts- und staatswissenschaftlichen

Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität

Freiburg im Breisgau

1958

vorgelegt von

GISELA KRUSCH

aus Rheydt-Odenkirchen



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545301_0006

BEGRÜNDUNG UND NORMIERUNG VON BARLEISTUNGEN

IN DER SOZIALGESETZGEBUNG 1881 - 1911

Inauguraldissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde
an der rechts- und staatswissenschaftlichen
Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg im Breisgau



vorgelegt von

GISELA KRUSCH

aus Rheydt-Odenkirchen

Referentin: Frau Professor Dr. Elisabeth Liefmann-Keil

Tag der mündlichen Prüfung: 1. August 1958

I

D i s p o s i t i o n

Vorwort	II
Einleitung	VI
§ 1 Das Krankenversicherungsgesetz v. 1883	
Vorwort	1
A. Die Erfahrung	2
B. Die Ziele	
a) Die Motive zum KVG-Entwurf	11
b) Die allgemeinen Ziele der Parteien	17
C. Prinzipien und Vorstellungen	
a) Die Argumentation im Reichstag 1882/83	21
b) Die weitere Entwicklung	30
D. Zusammenfassung	34
§ 2 Das Unfallversicherungsgesetz v. 1884	
Vorwort	38
A. Die Erfahrung	39
B. Die Ziele	
a) Der Hintergrund	45
b) Das Schicksal der beiden ersten Entwürfe	51
c) Die Begründung des Leistungsrechts	53
C. Prinzipien und Vorstellungen	
a) Die Argumentation im Reichstag 1884	57
b) Die weitere Entwicklung	65
D. Zusammenfassung	68
§ 3 Das Invaliditäts- u. Altersversicherungsgesetz v. 1889	
Vorwort	73
A. Die Voraussetzungen	
a) Die Entstehung der Grundzüge	75
b) Die ausserparlamentarischen Einflüsse	79
B. Die Ziele	
a) Die parteipolitische und parlamentarische Situation	84
b) Die Motive zum Regierungsentwurf und die Kommissions- beschlüsse	86
C. Prinzipien und Vorstellungen	
a) Die Argumentation im Reichstag 1888/89	
1) Das generelle Bedürfnis	91
2) Die Bedeutung des Reichszuschusses	95
3) Die Rentenbestandteile	99
b) Die weitere Entwicklung	106
D. Zusammenfassung	109
Schluss	113
Literaturverzeichnis	

Vorwort

Die Anregung zu dieser Arbeit ging von der Frage aus: warum normierte der Gesetzgeber der Sozialversicherung die Mindestsätze der Barleistungen uneinheitlich? Warum wurde im Krankheits-, Unglücks- und Invaliditätsfalle eine nach Basis und Einkommensrelation verschieden hohe Mindestleistung garantiert, obgleich es sich zunächst einmal um den objektiv gleichen, durch Erwerbsunfähigkeit bedingten Notstand handelte. Es soll also nicht nach den Ansätzen zu einer Einheitsversicherung oder allgemeinen Staatsbürgerversorgung gesucht werden, sondern nach Prinzipien und Realitäten, an denen sich der Gesetzgeber im Hinblick auf das, was er mindestens geben zu müssen glaubte, orientierte.

Vergegenwärtigt man sich zum Beispiel, dass in den achtziger Jahren der Tagelohn eines schlesischen Webers eine Mark betragen konnte, so entsprach dem eine Unfallrente von etwa 67 Pf., ein Krankengeld von 50 Pf. und eine Invalidenrente von wenigstens 38 Pf. pro Tag.¹⁾ Demnach betrug die Differenz zwischen der geringsten Unfall- und Invalidenrente ungefähr 43,3%, und ungeachtet aller denkbaren versicherungstechnischen und rechtlichen Momente erschien der Versuch lohnend, den Zusammenhängen und Unterschieden bei der Begründung und Normierung dieser Mindestleistungen nachzugehen.

Gegenstand der Untersuchung ist die Normierung, bzw. Begründung laufender sozialrechtlicher Barleistungen, und ihre materielle und ideelle Entwicklung bis zur Reichsversicherungsordnung. Dabei stehen die Mindestsätze im Vordergrund der Betrachtung. Nicht berücksichtigt werden Teil-, Ersatz-, Anpassungs- und Sonderleistungen. Wegen der Unzugänglichkeit der Quellen konnte die Entstehung der einzelnen Gesetzentwürfe innerhalb der entsprechenden

1) Nach dem UVG v. 1884, KVG. v. 1883, IuAVG v. 1889

preussischen Ministerien, Reichsämtern und Bundesratsitzungen nur soweit in Betracht gezogen werden, als von offizieller Seite (Vertreter der verbündeten Regierungen und der Reichskanzlei) oder vereinzelt Hinweisen in der Sekundärliteratur ein gewisser Einblick gewährt wird. Diese Schwierigkeit erschien jedoch umgehenbar, da es der Arbeit nicht so sehr daran gelegen war, den Vater des Gedankens als den Gedanken selber kennen zu lernen. Deshalb mochte es genügen, wenn im wesentlichen die Zeitspanne zur Darstellung gelangte, die zwischen der Publikation des ersten Gesetzentwurfes und seiner endgültigen Verabschiedung liegt.

Die Einleitung der Arbeit muss sich zunächst mit der spezifischen Datenkonstellation befassen, also auf das Verhältnis zwischen Form und Inhalt - Produktionsprozess und Rechts- und Sozialordnung - eingehen.

Die sich hieraus ergebende Spannung rief das Bedürfnis nach einer Politik hervor, die diese Spannung aufzuheben versprach. Deshalb müssen im weiteren die Standpunkte des neunzehnten Jahrhunderts zur wirtschaftlichen und sozialen Situation, die einzelnen Ordovorstellungen angesichts der konkreten Ordnung aufgezeigt werden.

Diese Ordovorstellungen, ihre Bedeutung für die soziale Frage und das damit verbundene Bedürfnis nach einer bestimmten Politik sollen nach den Reichstagsfraktionen aufgegliedert werden. Obgleich sich die gesetzgeberische Kompetenz des Reichstages auf Zustimmung und Ablehnung der zuvor den Bundesrat passierenden Gesetzentwürfe beschränkte, ist diese Aufgliederung, bzw. Untersuchung der Reichstagsverhandlungen aufschlussreich.

IV

Die Diskussionen der "Abgeordnetenclubs ohne Fraktionsdisziplin"¹⁾ trugen mehr als im modernen demokratischen Parlament den Charakter einer öffentlichen und trotzdem akademischen Aussprache, in der die Meinungsverschiedenheiten in meistens klugen und sachgerechten Referaten vorgebracht und erörtert wurden.

Trotz dem allgemeinen Wahlrecht war die politische Elite, die sich durch Besitz und Bildung unabhängig fühlte, noch nicht abgelöst. Wenn sie auch staatsrechtlich durch das Parlament nur geringen Einfluss auf die Willensbildung ausübte, so war es ihr kraft ihrer sozialen Homogenität um eine vernünftige Erörterung und Gesamtlösung zu tun.

Die eigentliche Veränderung an dem Datum Rechts- und Sozialordnung und ihre Begründung wird dann dem Hauptteil vorbehalten sein. Aus den Zielen, der Erfahrung und den wirkenden Prinzipien soll die Begründung des Mittels herausentwickelt werden.

Es wird von der Erfahrung auszugehen sein, von den schon bestehenden Regelungen, mit denen sich der Gesetzgeber auseinandersetzen musste. Sie konnten übernommen, ausgebaut, verworfen oder analog bedeutsam werden. Im weiteren soll nach den Zielen des Gesetzesinitiators und jener Gruppen, die ihn im Laufe der Verhandlungen unterstützten oder hemmten, gefragt werden. In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis des Leistungsrechtes zu der Absicht des ganzen Gesetzes bedeutsam. Schliesslich wird die Einwirkung der im Reichstag vertretenen Prinzipien und Anschauungen auf die Normierung der zu garantierenden Leistung aufgezeigt werden.

1) Otto Stammer: Politische Soziologie, in Gehlen-Schelsky: Handbuch d. Soziologie, Köln 1955, S. 316ff, vergl.i.f.

Der Schluss soll noch einmal das nunmehr veränderte Datum Rechts- und Sozialordnung vor Augen führen unter besonderer Berücksichtigung der eingangs gestellten Frage nach der Begründung der quantitativen Differenzen zwischen den einzelnen Mindestleistungen.

Einleitung

Wenn man eines der wichtigsten Probleme des vorigen Jahrhunderts die "Arbeiterfrage" oder die "soziale Frage" nannte, so wollte man damit sagen, dass das Elend der Industriearbeiter eine Frage der Gesellschaftsordnung war. Indem man die wirtschaftliche Lage der Arbeiter als mangelnde Übereinstimmung individueller Ziele mit den Zielen der Gesamtheit interpretierte, hatte man es also mit einer die menschlichen Beziehungen betreffenden Frage zu tun.

Zwischen der auf dem Markte anonym und sich automatisch vollziehenden Distribution und einer nach überindividuellen Normen aufgestellten Rangordnung des Bedarfes klappte eine Lücke, die sich allmählich zum Problem des Jahrhunderts, zur sozialen Frage ausweitete. Wirtschaftstheoretisch kann man die spezifische Verteilung, auf die die soziale Frage zurückgeführt wurde, mit dem Stackelbergschen Begriff der "identischen Transformation"¹⁾ erfassen, d.h. eine nahezu vollkommene Kongruenz funktioneller und personeller Verteilung, auf der Grundlage uneingeschränkter Vertrags- und Eigentumsfreiheit, als unkorrigiertes Ergebnis eines verkehrswirtschaftlichen Produktionsprozesses. Die Prinzipien, die diesen Prozess konstituierten, gestalteten nicht nur die Produktion der vom Menschen benötigten Dinge, sondern wirkten weiter über die Ungleichheit von Begabung, Fleiß und Vermögen auf die Ordnung der menschlichen Beziehungen. Es entsprach dem Geiste der Politik des Laissez-faire, wenn man die identische Transformation als die einzig mögliche dem verkehrswirtschaftlichen Produktionsprozess zuordnete, und eine Transformation unter gleichsam sozial-katalysierender Mitwirkung der Rechts- und Finanzpolitik als systemwidrig und unnatürlich empfunden hätte. So standen zwischen der funktionellen und personellen Verteilung die gleichen Gesetze, die sich für den Produktionsprozess so fruchtbar erwiesen hatten, und eine Sozialordnung, die die soziale Frage hatte entstehen lassen.

Man muss sich vergegenwärtigen, dass das Recht zwei voneinander verschiedene und zugleich ergänzende Stellungen vom Men-

¹⁾ Stackelberg a.a.O. S. 350 ff.

schen fordert¹⁾. Indem es sich schützend dem einen Rechtssubjekt zuwendet, ihm einen Bereich von Werten sichert und verschafft, kommt es zugleich einem anderen beschränkend und zurückweisend entgegen. Andererseits aber wirkt das Recht nicht nur trennend sondern auch vereinigend, da es durch seine Allgemeinverbindlichkeit erst das generelle Geben und Empfangen im Wirtschaftsverkehr möglich macht. Beide Strukturelemente sind mehr oder weniger stark in den einzelnen Rechtsvorstellungen enthalten, und ihr Verhältnis in den verschiedenen Rechtsinstituten ist ein kulturgeschichtliches Phänomen. Während dem Eigentum primär das Trennungselement eignet, charakterisiert sich der Vertrag durch das verbindende, die Menschen vereinende Element, doch erst das Zusammenspiel beider Perspektiven prägt die konkrete Rechtsgestaltung.

Im Brennpunkt der die identische Transformation bedingenden rechtlichen Ordnung stand das Sondereigentum. Von hier aus empfing das Vertragsrecht seinen Wert und seine Bedeutung als Mittel der Vermögensvermehrung und -erhaltung, so dass als Typus auch der Vertrag auf Gegenseitigkeit überwog. Die rechtliche Gegenseitigkeit wurde in zunehmendem Maße durch die private Rechtsgestaltung und auch Judikatur ihres materiellen Sinngehaltes entkleidet und "funktional" gedeutet, indem ein Vertrag schon dann als synallagmatisch angesehen wurde, wenn beide Leistungen dem nämlichen Rechtsgrunde entsprangen und in ihrem Fortbestande voneinander abhängig waren. "Diese Beziehung war aber nichts anderes, als die juristische Spiegelung des Gesetzes von Angebot und Nachfrage"²⁾ Demnach wurde auf das Wertverhältnis der Leistungen, die wirkliche Entschlussfreiheit der Partner bei Vertragsabschluss kein entscheidendes Gewicht mehr gelegt, sondern primär der Erwerbs- und Machtwillen des wirtschaftlich Stärkeren berücksichtigt.

Mithin stand der Fülle sichtbaren und überwältigenden Wohlstandes, der sich in wenigen Jahrzehnten vollziehenden star-

1) Vergl. i. f. Friedrich Darmstädter: Der Strukturwandel des Rechtes, Archiv f. Rechts- u. Wirtschaftsphilosophie, Berlin 1931/32, bd. 25, S. 180 ff.

2) Ders. a.a.O. S. 195

VIII

ken Einkommensdifferenzierung die wachsende Schicht des industriellen Proletariats gegenüber, das von dem allgemeinen Fortschritt ausgeschlossen schien. Obgleich man auch diese Menschen voller Begeisterung und Überzeugung gelehrt hatte, dass jeder einzelne von ihnen in gleichem Masse Träger der Menschenwürde sei, war von dieser Trägerschaft weniger denn je zu spüren. Nun, da sie sich ihre Zwecke selbst setzen durften, wirkten sie zwecklos. Da sie glauben durften, was sie für vernünftig hielten, fühlten sie sich orientierungsunfähig und unzufrieden; wo ihnen die Wirtschafts- und Rechtsordnung alles erlaubte, was ihnen zur Erreichung ihrer Zwecke nützlich schien, verarmten sie.

Trotzdem verlieh weder der rechtliche noch wirtschaftliche Aspekt dieser Erscheinung ihre besondere Bedeutung. Indem die wirtschaftliche Notlage der Industriearbeiter die "soziale Frage" genannt wurde, stellte das vorige Jahrhundert unter Hintansetzung der Armut und Rechtslosigkeit die Verlassenheit des Arbeiters in den Vordergrund, und damit gleichzeitig die Frage nach den Pflichten der Gesellschaft. Es handelte sich um die Erkenntnis, dass zwischen dem verkehrswirtschaftlichen Produktionsprozess und den ihn konstituierenden Prinzipien einerseits und jeder denkbaren Ordovorstellung andererseits ein Missverhältnis bestand, welches sich nicht "von selbst" aufzuheben versprach.

Die von der konkreten Wirtschaftsordnung ausgebauten und geschaffenen Formen konnten das Problem von der Übereinstimmung individueller und allgemeiner Ziele nicht fassen und gestalten. Den übernommenen oder entstehenden menschlichen Bindungsformen und Pflichtbegriffen, fehlte die Quelle einer umfassenden, wie eine Glaubensgewissheit empfundenen Sozialethik, eine allgemeinverbindliche Vorstellung vom Wert der gesellschaftlichen Organisation.

Die von der Wirtschaft geschaffenen Abhängigkeitsverhältnisse konnten somit nur "rein merkantiler Natur sein, ohne Verknüpfung irgendwelcher Art, auf nichts gegründet als auf

wirtschaftliche Interessen" ¹⁾. "Gesellschaft ist der durch Verträge über Geldwerte, Leistungen und Gegenleistungen entstehende freie Verkehrszusammenhang von Wirtschaftssubjekten ... Das konstruktive Element der Gesellschaft ist der freie Vertrag. Er ist das befristete, inhaltlich streng bestimmte, keine nicht-definierte Obligation umschliessende, in unendlichen vielen Einzelakten sich wiederholende Bindemittel der Gesellschaft als eines bloss summarischen Ganzen" ²⁾. Der abstrakte Begriff von der Gleichheit hatte das lebendige Wissen um die Ungleichheit verdrängt und in andere Bereiche verwiesen.

Der ungenügenden Ordnung der menschlichen Beziehungen entsprach eine Krise des Staatsbegriffes. "Von unten herauf wird kein besonders Recht dem Staate mehr anerkannt. Alles ist diskutabel; ja, im Grunde verlangt die Reflexion vom Staate beständige Wandelbarkeit der Form nach ihren Launen. Zugleich aber verlangt sie für ihn eine stets grössere und umfangreichere Zwangsmacht, damit er ihr ganzes sublimes Programm, das sie beständig für ihn aufsetzt, verwirklichen kann. ... Der Staat soll einesteils die Verwirklichung der Kulturideen jeder Partei sein, anderenteils nur das sichtbare Gewand des bürgerlichen Lebens und ja nur ad hoc allmächtig. ... Das wichtigste aber ist, dass sich die Grenzen zwischen den Aufgaben vom Staat und Gesellschaft gänzlich zu verrücken drohen. ... Man oktroyiert dem Staate alles, wovon man weiss, dass es die Gesellschaft nicht tun werde" ³⁾.

Wenn man vom Staate als der höchsten sozialen Einheit eine Antwort auf die soziale Frage erwartete, so erscheint es unbefriedigend, diese Haltung mit dem mangelnden guten Willen der Gesellschaft zu motivieren. Ist es nicht die andere Seite der sozialen Frage, wenn man erkannt zu haben glaubte, dass die Anwendung des Subsidiaritätsprinzipes allein nicht mehr befriedigende Lösungen garantierte? Seine Möglichkeiten und Be-

1) G. Bäumer, a.a.O. S. 12

2) Goetz Briefe: Der klassische Liberalismus, Archiv f. Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Berlin 1930/31, Bd.24, S.101

3) Jacob Burckhardt: Weltgeschichtliche Betrachtungen, Köln 1954, S. 102/3

nutzung setzten allgemeinverbindliche Wertmaßstäbe und eine den Verhältnissen schon angemessene Gliederung voraus. Es sub- und koordiniert die Kompetenzen, aber es stellt diese nicht fest. War aber "die Industrie" oder "der Kapitalismus" als eine echte soziale Kategorie fassbar, aus der sich ohne Schwierigkeit ein menschlicher Bezug und ein Pflichtverhältnis ableiten liess? "Der gewaltige und in der Geschichte bisher unerhörte Abstand zwischen der alten und neuen Gesellschaft würde aber allein die Aufgabe einer sozial-ethischen Parallelschöpfung nicht so schwer machen. Es kommt hinzu, daß die Veränderung ihrem Wesen nach zugleich eine ungeheure Komplizierung ist, eine Steigerung immer vorhandener Konflikte ins Riesenhafte. Denn dieser Wandel schafft die 'Masse' ... man kann auch sagen: die Gross-Gesellschaft"¹⁾. Dem verkehrswirtschaftlichen Produktionsprozess stand die "kapitalistische Gesellschaftsordnung" gegenüber, eine Summe alter und neuer Sozialhaltungen, die sich aus patriarchalischen, demokratischen, egoistischen und religiösen Gemeinschaftsidealen rekrutierte.

Wenn die Gesellschaftsordnung die Situation der Industriearbeiter hätte verändern können, wäre die Arbeiterfrage gar nicht erst die "soziale Frage" geworden. Die Lockerung und Versachlichung der menschlichen Beziehungen war ja gerade das Problem, dem der einzelne hilflos gegenüberstand. Und so gelangte man auf der Suche nach der verlorenen Gesellschaftsordnung an die höchste Instanz, an den Staat. Umgekehrt war es dem Staat, der sich durch die Fragwürdigkeit der konkreten Ordnung als höchste soziale Einheit bedroht fühlte, ein existenzielles Bedürfnis, die Spannung zwischen den Lebensformen und Lebensgehalten aufzuheben. Er fühlte sich sowohl bereit als auch veranlaßt, soziale Kompetenzbereiche festzustellen und diesen Allgemeinverbindlichkeit zu erzwingen. Die Verwirklichung des Sittlichen durch den Staat erscheint aus dieser Perspektive nicht so sehr als eine "Ansatzung und philosophisch-bürokratische Überhebung"²⁾, wenn man den Staat als höchste soziale Einheit auffasst.

1) G. Bäumer a.a.O. S. 5/6

2) J. Burckhardt a.a.O. S. 32

Die Relation zwischen den staatlichen und gesellschaftlichen Zuständigkeitsbereichen scheint eher automatisch zu sein, indem überall da, wo die Gesellschaft nicht zu gestalten vermag, der Staat organisieren muss.

"Und doch haben die Weltanschauungen des 19. Jahrhunderts mit dem Problem der Gemeinschaft ehrlich gerungen - und mehr als das: Prinzipien geschaffen, die wohl geeignet sind, uns das 'Sein' des gegenwärtigen Gemeinschaftslebens durch ein 'Sollen' zu erklären"¹⁾.

Wie im Vorwort bereits erwähnt, soll die Suche nach der Sozialidee an den Standpunkten der Reichstagsfraktionen zur Situation des Industriearbeiters aufgezeigt werden. Die innere Gliederung knüpft an das Bild von der personellen und funktionellen Verteilung, indem sie von dem Verhältnis zwischen den regulierenden und konstituierenden Prinzipien und den hierauf beruhenden unterschiedlichen Ordovorstellungen von der Transformation ausgeht.

Dem Zusammenspiel von konstituierenden und regulierenden Prinzipien und der durch sie definierten Relation zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik sind zunächst die wirtschafts- und sozialtheoretischen Extreme gegenüber zu stellen, die vom "manchesterlichen" Flügel der Fortschrittspartei und der Sozialdemokratie vertreten wurden. Es war beiden gemeinsam, dass der perspektivische Dualismus zwischen dem Sozial- und Individualprinzip zugunsten des einen oder anderen aufgehoben war. Die Frage nach einer ordnenden Potenz wurde durch naturalistische, bzw. materialistische im Sein begründete Entwicklungsantriebe beantwortet, und auf diese Weise lag bei den Richtungen eine für alle Ordnungsbereiche geltende Gesamtkonzeption zugrunde. Der Unterschied zwischen beiden Anschauungen bestand darin, dass die einen aus einem historischen Moment - der gegebenen Vermögensverteilung - das Entwicklungsprinzip von der Kapitalakkumulation ableiteten, während die anderen die grundsätzliche Ungleichheit menschlichen Vermögens und Könnens als ein historisches Moment bagatellisierten.

1) Bäumer a.a.O. S. 19

Die Eingleisigkeit des Standpunktes und der Methode führte auf sozialdemokratischer Seite von der Kritik an der ungerechten Verteilung¹⁾ über die ordnungspolitische Lücke, welche die Politik des Laissez-faire liess, also mit Stackelbergschen Worten über die identische Transformation zur funktionellen Einkommensverteilung und sich frei gestaltenden Vermögensverteilung. Diese wiederum wurde in sozialer Hinsicht als Abhängigkeitsverhältnisse definiert, welche allein für eine rückwirkende Sanktion der durch die konkreten Vermögensverhältnisse gegebenen menschlichen Beziehungen in rechtlicher, politischer und ideeller Hinsicht ausschlaggebend seien.

Der Liberalismus war ursprünglich den umgekehrten Weg gegangen. Für ihn stand am Anfang die Idee von "den Kräften und der Logik, die Gott in die Dinge und auch in die Wirtschaft hineingelegt hatte"²⁾. Diese Idee - die später durch die Ehe des wirtschaftlichen Liberalismus mit dem Utilitarismus ihres schöpferischen und ethischen Gehaltes beraubt wurde - zeitigte die politischen und rechtlichen Anschauungen von den Abwehrrechten gegen den Staat und den Handlungsrechten innerhalb der menschlichen Gemeinschaft. Durch die Konstituierung dieser Rechte sah man alte Abhängigkeitsverhältnisse aufgehoben und eine neue Form des Wirtschaftsprozesses entstehen, der dank der allen Dingen innewohnenden Kräfte und Logik die bestmögliche Produktions- und auch Verteilungsform vom Ganzen her gesehen zu entwickeln versprach.

Der Marxismus kam zu dem Ergebnis, dass mit der Aufhebung der konstituierenden Prinzipien - insbesondere der Eigentumsfreiheit - das Problem der ungerechten Verteilung gelöst sei und dass sich hieraus auch irgendwie ein neuer Wirtschaftsprozess ergeben würde. Diesem Zustand ging aber die sich mit naturwissenschaftlicher Gesetzmässigkeit vollziehende Kapitalakkumulation voraus. Deshalb stand der Marxismus zunächst einmal allen regulierenden Maßnahmen, die in irgendeiner Weise das vom verkehrswirtschaftlichen Produktionsprozess her-

1) wodurch ein ethischer und damit nicht systemgerechter Ausgangspunkt gegeben war. Vergl. G. Bäumer a.a.O. S. 265 ff.
 2) W. Eucken a.a.O. S. 27

beigeführte Verteilungsergebnis in sozialer Hinsicht korrigierten, ablehnend gegenüber. Seine aus den ökonomischen Abhängigkeitsverhältnissen entwickelte Theorie vom Gesellschaftsprozess liess sich ebenso wenig mit sozial- und wirtschaftspolitischem Handeln vereinbaren, wie die aus den sozialen Abhängigkeitsverhältnissen der merkantilistischen Zeit von Adam Smith entwickelte Theorie des Wirtschaftsprozesses, und noch viel weniger mit dem Neomalthusianismus, der im Zusammenhang mit der sozialen Problematik ausgebaut wurde¹⁾.

Neben der von den Manchesterleuten ad absurdum vertretenen Mischung aus ökonomischem Liberalismus und Benthamscher Sozialethik standen die rechtsstaatlichen Bedenken des politischen Liberalismus, jenes Flügels der Fortschrittspartei, der die enge Bindung an den nationalen Gedanken und der sich hieraus ergebenden realpolitischen Kompromisse skeptisch und ablehnend betrachtete. Hier wurde die staatliche Sozialpolitik als eine echte Alternative zwischen Rechts- und Wohlfahrtsstaat empfunden. Man hielt die Positivierung einer Ordnung, die weder theoretisch noch praktisch durch eindeutige Ordnungsvorstellungen fundiert war, für eine Überforderung der Legislativen, deren Konsequenzen in der Aufhebung des Rechtsstaates liegen würden. Zwar weigerte man sich nicht grundsätzlich, dem Staate eine Sozialfunktion zuzuerkennen, aber man sah keine Möglichkeit, Staatsherrschaft und -Macht vom Sozialen zu trennen, zu verhüten, dass der Staat die dienende Sozialfunktion in eine Machtfunktion umzuwandeln in der Lage sein würde. Die Positivierung der rechtsstaatlichen Verfassung schien und scheint hier die Grenze ihrer Möglichkeiten erreicht zu haben. "Keiner rechtsstaatlichen Verfassung ist bisher der Kompromiss zwischen den überlieferten Grundrechten und sozialen Belangen wirklich und für die Rechtspraxis überzeugend gelungen"²⁾.

Die negative Haltung, die der Linkliberalismus und die Sozialdemokratie zur Frage der Sozialpolitik einnahmen, liess

1) Gerhard Meieroth: Bevölkerungslehre, Genten-Schelsky a.a.O. S. 49 ff.

2) Ernst Forsthoff: Begriff u. Wesen d. Sozialen Rechtsstaats Veröffentlichungen deutsch. Staatsrechtslehrer, Berlin 1934 S. 11

sich im Laufe der Entwicklung und im Hinblick auf die Arbeiterschaft nicht mehr konsequent vertreten. Sowohl die Sozialdemokratie als auch die Vertreter der liberalen Arbeiter waren gezwungen, ihre Theorie den Verhältnissen anzupassen.

Aus diesem Grunde erklärte die Sozialdemokratie, es sei im Hinblick auch auf ihre Ziele vorteilhaft, wenn der Arbeiter vor dem völligen Absinken in wirtschaftliches in moralisches Elend bewahrt bliebe. Auf diese Weise würde seine Kampffähigkeit für die letzte Entscheidungsschlacht erhalten, bzw. gestärkt. Der in dieser These und auch in der tatsächlichen Entwicklung liegende Widerspruch zur Verelendungstheorie wurde abgeschwächt, indem man diese nicht mehr absolut sondern relativ, d.h. im Verhältnis zum wachsenden bürgerlichen Wohlstand interpretierte¹⁾,

Dagegen ging die Argumentation der Vertreter der liberalen Arbeiter nicht von der mangelnden Elastizität der Arbeitsnachfrage und auch nicht von der monopolistischen Marktstellung der Unternehmer, sondern von der nicht monopolistischen Nachfrage der Arbeiter aus²⁾. Die Idee von der den wahren innewohnenden Kraft und der daraus entwickelten Rechtsanschauung wurde auf die Forderung nach Koalitionsfreiheit ausgedehnt. Man hielt es für eine konsequente Anwendung des Gedankens von der Vertragsfreiheit auf die konkreten Verhältnisse, wenn man ein Monopol gegen das andere setzte. Es soll hier gewiss nichts gegen die Nützlichkeit und Angemessenheit von Arbeiterkoalitionen und Tarifverträgen gesagt, sondern lediglich die Frage berührt werden, ob denn die Koalitionsfreiheit eindeutig den liberalen Grundrechten zuzurechnen ist oder ob sie nicht auch als ein soziales Grundrecht angesehen werden kann.

Wenn Bismarck bei der Beratung des Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes die übrigen Parteien lobend als konservativ bezeichnet, so heisst das, dass sie eine Lösung der sozialen Frage im Rahmen der bestehenden Ordnung für möglich hielten. Sie alle vertraten den Standpunkt, dass die identi-

1) Vergl. Hertha Wolff: Die Stellung d. Sozialdemokratie zur Arbeiterversicherung, Berlin 1933, S. 53

2) L. Brentano: Die Arbeiterversicherung, Leipzig 1879, S. 224 ff.

sche Transformation nicht die einzig mögliche des verkehrswirtschaftlichen Systemes sei. Des perspektivischen Dualismus bei der Behandlung des Problems eingedenk versuchten sie, sich ihm vorsichtig von beiden Seiten zu nähern und bei positivistisch nicht mehr zu beantwortenden Zweifelsfragen sozial-ethische Kriterien aus überlieferten Ordnungsvorstellungen und gegenwärtigen Ordnungsbelangen abzuleiten.

Das Gemeinsame der Zentrums- und der Nationalliberalen lag in der ihnen von der Wirklichkeit diktierten Erkenntnis, dass die "Freiheit zum Verhungern" (Bismarck) niemand gebrauchen konnte, und auch christliche Sitte nur auf dem Boden eines - wenn auch geringen - materiellen Existenzminimums gedeiht. Diese Einsicht war für beide Richtungen schmerzlich aber Anlass zu aktiver Stellungnahme und Neuorientierung.

"Der tiefste und allgemeinste Grund der sozialen Frage ist der Individualismus, die Auflösung der Gesellschaft in einen Haufen konkurrierender Atome"¹⁾. Aus diesen Worten geht hervor, dass sich die katholische Betrachtungsweise dem Problem vom Sozialprinzip aus annäherte. Aber für sie ist die Verlassenheit des Arbeiters ein weitaus wichtigeres Kriterium als seine Hilflosigkeit und Armut. Nach katholischer Auffassung ist die Gesellschaft eine durch Sozialzweck geordnete Einheit, eine göttliche Institution. Zunächst einmal ist der Mensch eine soziale Natur und innerhalb der Gesellschaft ein Teil vom Ganzen, nicht aber wie der Liberalismus es lehrt, ein schöpferisches Ganzes im Ganzen. Der Bereich des Individuellen ist die Sphäre der sittlichen Existenz, die sich an den Geboten der Nächstenliebe und dem christlichen Naturrecht ausrichtet. Das Verhältnis der beiden Perspektiven zueinander zeichnet sich durch eine einleuchtende und korrigierende Wechselbeziehung aus: "Das soziale Prinzip soll unter Abzug seiner zentralistischen Tendenz, das Individualprinzip ohne seine atomistische Bedeutung angewandt werden"²⁾. Diese Synthese, das Naturrecht und Gebot der Nächstenliebe wirken wie eine Art Rahmgestaltung, die an keine bestimmte Staats- und Gesellschaftsform gebunden ist, sondern eine den jeweils von

1) Leo XIII, zitiert nach G. Bäumer a.a.O. S. 320

2) G. Bäumer a.a.O. S. 329

der Geschichte gestellten Aufgaben gemässe Lösung nach dem Subsidiaritätsprinzip erlaubt.

Das heisst mit anderen Worten: die Zuständigkeit verschiedener gesellschaftlicher Bereiche wird so abgegrenzt, dass jede Aufgabe in den Bereich verwiesen wird, der sie am zweckmässigsten und mit dem höchsten Mass an personaler Verantwortung lösen kann, wobei die Hilfeleistung der höheren sozialen Einheit nur ergänzenden Charakter haben darf. Demnach ordnen sich die sozialen Funktionen des einzelnen, der Familie, der Gesellschaft und des Staates sowohl untereinander als auch in sich unter Wahrung der Selbstbestimmung und Selbständigkeit aller.

Dieses sozialphilosophische Gesetz ist auch in gleicher Weise auf den wirtschaftlichen Bereich anzuwenden. Zusammen mit dem anfänglichen Verständnismangel für die neue Betriebsweise und Wirtschaftsordnung einerseits und dem Misstrauen gegen die Bismarcksche Politik andererseits, zeitigte dies die Forderung nach ständischer Gliederung, nach "Wiedereinsetzung der Gesellschaft in ihr Recht auf Individuum und Kapital"¹⁾. Darunter wurde eine ständische Organisation der Volkswirtschaft verstanden, die Erhaltung des Mittelstandes und die Errichtung von Erziehungsgemeinschaften, die dem einzelnen seine Verantwortung vergegenständlichen sollten, seine Möglichkeiten bei der Gestaltung seines wirtschaftlichen und sozialen Schicksals. Auf diese Weise glaubte man die Dinge übersehbar, menschlich, lebendig zu gestalten, Geben und Nehmen mit Liebe und Dankbarkeit anstatt mit Rechten und Pflichten zu verbinden und die Arbeit vom Erwerb in die Berufung zu veredeln.

Mit dem Heraufkommen einer neuen Generation innerhalb der Zentrumspartei und der Verwerfung des "blossen" Rechtsstaates durch die Enzyklika "rerum novarum" von 1891 wurde allerdings die Verwirklichung des bonum commune dem Rechtsschutz als ebenbürtiger Staatszweck beigelegt.

1) Fr. Hitze, zitiert nach G. Bäumer a.a.O. S. 324

Hatte sich der Linkliberalismus einzig – und vielleicht etwas blind – dem Fortschritt verschrieben, so lag für den Rechtsliberalismus in seiner Bindung an den Nationalgedanken eine schwere und verantwortungsvolle Hypothek. Sie erlaubte zwar eine Relation zwischen Liberalismus und staatlicher Sozialpolitik, aber diese immer wieder von neuem erkämpfte und begründete Synthese lief leicht Gefahr, als Konkursanmeldung des Liberalismus mehr oder weniger peinlich empfunden und gebrandmarkt zu werden. Dabei scheint in dieser Entwicklung – ganz abgesehen von realpolitischen Ambitionen und Prinzipienbrüchen – eine gewisse Folgerichtigkeit zu liegen.

Letzten Endes steckt in einer konsequent zuende gedachten liberalen Bewegung ein anarchisches Element. "Der liberale Staat wäre in Atome zerfallen ohne die Verbindung mit der nationalen Idee. Da die religiöse Kraft als Element der Einheit vom Liberalismus verschmäht wurde, bot sich als Ersatz die nationale Kraft dar: aus ihr haben die Staatsmänner des neunzehnten Jahrhunderts neue Gesinnungsgemeinschaften zu bilden versucht, um den Staaten trotz Individualismus und Parlamentarismus einen einheitlichen Willensgehalt zu geben"¹⁾ Im Jahre 1870, mit der Verwirklichung der Ideale der Bewegung, "fand das Heldenzeitalter des Bürgertums sein Ende, es kam die Prosa des Alltags"²⁾, und ein Teil der liberalen Bewegung wurde von einer fortschrittlichen Partei zu einer konservativen Kraft. Er versuchte, die errungenen Erfolge zu halten, zu verankern und beteiligte sich aktiv an der "inneren Reichsgründung", indem er u.a. nach einer Synthese zwischen dem liberalen, nationalen und sozialen Gedanken suchte, um die sich vor ihm Männer wie Friedrich List und nach ihm Friedrich Naumann bemühten.

Dieser Hinwendung zu einer übergeordneten Gesamtheit und dem praktischen Interesse an der historischen Situation war auch der Geist ähnlich, der sich aus einer neuen Verbindung zwischen der Philosophie und Nationalökonomie ergab, und aus dem Gründungsauftrag des Vereins für Sozialpolitik im Jahre 1873 sprach:

1) Franz Schnabel: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd. II Monarchie und Volkssouveränität, S. 111/112

2) Ders. ebd. S. 91

"Durchdrungen von der Überzeugung, dass die Zukunft des deutschen Reiches, wie Zukunft unserer Kultur überhaupt wesentlich davon beeinflusst wird, wie unsere sozialen Zustände sich in allernächster Zeit gestalten, durchdrungen auch von der Ueberzeugung, dass diese Gestaltung wieder ganz wesentlich davon abhängen wird, wie die Gebildeten und Besitzenden, wie die öffentliche Meinung, die Presse und die Regierenden sich zu der sozialen Frage stellen, haben die Unterzeichnenden Männer aller politischen Parteien, von denen sie annehmen zu können glaubten, dass sie Interesse und sittliches Pathos für die Frage haben und dass sie das absolute laissez faire et laissez passer in der sozialen Frage nicht für das Richtige halten, zu der Besprechung aufgefordert"¹⁾.

In diesem Aufruf repräsentierte sich eine neue, führenden Wissenschaftlern der Nationalökonomie - auch wenn sie unterschiedliche Lehrmeinungen vertraten - gemeinsame Grundauffassung: die Überwindung einer absoluten Laissez-faire Politik durch die Besinnung auf geschichtsphilosophische Voraussetzungen und sozial-ethische Standpunkte und ihre Bedeutung für das Wesen nationalökonomischen Denkens. Mit einer Fülle von Einzeluntersuchungen versuchte man, die im Begrifflichen unfruchtbar verstrickte Theorie auf historische Tatbestände zurückzuführen. Man widmete sich den praktischen Fragen der Staatshilfe zum Schutze der Arbeiterschaft, wobei sich der Verein bewusst von einer sozialen Zielsetzung fernhielt und seine Aufgabe in der Auffindung neuer Mittel, Standpunkte und Bezogenheiten erfüllt sah. Hier liegen die Ansätze, der so unendlich wichtige Bezug auf das Konkrete, der Drang nach Wirklichkeit, der später zu neuen, aufschlussreichen, geist- und sinnvollen Synthesen in der Theorie führen sollte.

Aber wie sich aus diesen neuen Wegen der Nationalökonomie keine soziale Idee ableiten liess, so gab auch die Berufung auf den Nationalgedanken keinen Fingerzeig in bezug auf die Wahl der Mittel. Da man von Hause aus liberal war, ging man zunächst einmal von der funktionellen Einkommensverteilung und

1) Gertrud Bäumer a.a.O. S. 344

dem verkehrswirtschaftlichen Produktionsprozess aus, neigte also dementsprechend der Auffassung zu, dass eine Regulierung - wenn sie schon unvermeidbar sei - in möglichst weitem Abstände von der Betriebs- und Arbeitsmarkterfassung wirken sollte. Was lag darum näher, dass man die Korrektur an der identischen Transformation durch eine Art Sicherheitsventil innerhalb der Haushalte in Angriff nehmen wollte? Daher begrüßte man die Bereitschaft des Staates, "die Rolle des Roten Kreuzes hinter der Front der Betriebe"¹⁾ zu spielen und war erleichtert, dass man das soziale Ziel mit einem vertrauten Mittel und nicht auf ganz systemfremde Weise anstreben durfte, wenngleich man auch nur schweren Herzens auf den Einsatz privater Versicherungen verzichtete.

In diesem Zusammenhang soll allerdings zu bedenken gegeben werden, dass man die Verbindung zwischen dem Liberalismus und Versicherungsgedanken²⁾ nicht so ohne weiteres als "typisch" ansehen kann. Denn jede Versicherung³⁾ bedeutet schon eine abgeschwächte Form der individuellen Selbsthilfe. Der einzelne bedarf zur Erreichung seiner Zwecke eines Zusammenschlusses und gewinnt, indem er die Gemeinschaft fördert, seine eigene Sicherheit. Die Harmonie zwischen Eigen- und Gemeinnutzen ist zwar hergestellt, jedoch durch Freigabe individueller Selbsthilfemöglichkeiten, wie Sparen und Eigentumsbildung. "So stellt die Versicherung - und zwar auch die Privatversicherung - gleichzeitig einen Höhepunkt und eine Überwindung liberalistischen Denkens dar"⁴⁾.

Gegen die irrige psychologische Voraussetzung Adams Smith's, dass der vernünftige Mensch zugleich der natürliche sei, gegen die revolutionären Prinzipien und Ziele, die mechanistische Denkweise des politischen Liberalismus und gegen die Demokratisierung der Gesellschaft setzte der konservative Denkstil alles, was sich in der Vergangenheit entwickelt, als wertvoll und tradierbar erwiesen hatte. Die Verteidigung der Kontinuität und Dauer vorbestehenden Werte war geboren aus den

1) Helmut Schelsky: Industrie u. Betriebssoziologie, Gehlen-Schelsky a.a.O. S. 173

2) Fr. Schnabel: Geschichte d. 19. Jahrh. Bd. III: Erfahrungswissenschaften u. Technik, Freiburg 1954, S. 416 ff.

3) W. Bogs: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit u. Reform, Berlin 1955 S. 29

Erfahrungen mit der Französischen Revolution, den Napoleonischen Kriegen einerseits und den befriedenden ordnenden Wirkungen der Metternichschen Politik andererseits. "Es war die mittelalterliche Idee des Ordo, die sich in vollem Gegensatz zur Entwicklung des mechanistischen Denkens stellte ... die Einsicht, dass alle menschlichen Handlungen in einem Zusammenhang stehen und von einem Zentrum her verstanden werden müssen"¹⁾.

Der gesellschaftlichen und geistigen Auflösung wurde die Idee von der Unzerstörbarkeit des überlieferten Rechts und der Wert der geschichtlichen Kontinuität gegenüber gestellt, die organische, mit Geduld und Sinn für das Historische zu erfassende Entwicklung, das viel- und wechselseitig Bezogene der menschlichen Verhältnisse und Formen in allen Lebensbereichen und vor allem, die Unantastbarkeit des Überlieferten und daher Gottgewollten. Der Absolutismus und in seiner Folge die Auflehnung des autonomen Individuums schienen gelehrt zu haben, dass die gewaltsame Gestaltung, die bewusste Herbeiführung eines erwünschten Zustandes, einer unmerklich wachsenden Ordnung an Dauerhaftigkeit und Naturgemässheit nicht gleichkam. So ergab sich die Orientierung an vorabsolutistischen Ordnungsverhältnissen - der Zeit, in der die gegenwärtigen ungeordneten Massen noch in patriarchalischen Beziehungen und korporativen Gliederungen lebten - und den Erfahrungen aus der jüngsten Vergangenheit.

Dieser, die Restaurationzeit bedingende und auch von ihr bedingte, Denkstil deckte sich zwar auch mit den weniger romantischen Interessen des grundbesitzende Adels aber ebenso mit seinen täglichen Erfahrungen; "denn der Landbau ist seiner Natur nach konservativ, er haftet an der Scholle, er lehrt die Geduld, das langsame Wachsen und Reifen; er pflanzt, was oft erst kommende Geschlechter ernten können; er bringt zum Bewusstsein, dass die Macht des Menschen begrenzt ist und dass die Bäume nicht in den Himmel wachsen"²⁾. Im Zusammenhang mit den Ereignissen um das Jahr 1848 und der Bedrohung durch die anwachsende sozialistische Arbeiterbewegung, be-

1) Franz Schnabel a.a.O. Bd. II S. 43

2) Ders. ebd. S. 19

kannte sich auch ein Teil des grossbürgerlichen und adeligen Unternehmertums zu dieser Denkweise, so dass eine Mischung gemässigter konservativer und liberaler Elemente stattfand.

Das konservative Denken knüpfte - um bei dem Bilde der Transformation zu bleiben - im Hinblick auf die soziale Frage an die personelle Einkommensverteilung, an das historische Datum der gegebenen Vermögensverteilung und der durch sie bestimmten Einkommenshöhe der einzelnen Haushalte. Es war keineswegs so, dass der konservative Geist, reaktionär und blind für die Tendenzen der Zeit, die freie Verkehrswirtschaft und moderne Produktionsweise völlig ablehnte und bekämpfte, im Gegenteil: der "Geist der freien Unternehmung" war - wenn auch modifiziert - als ein Entwicklungsmotiv in die Landwirtschaft eingedrungen¹⁾, so dass eine Rückkehr zu mittelalterlichen Produktionsverhältnissen kaum ernsthaft angestrebt werden konnte und wollte.

Der Ausgangspunkt des konservativen Denkens war der Einzelmensch, war individualistisch, aber er war nicht liberal. Man versuchte, das Individuelle über ein Vernunftsideal hinaus als ein durch Vergangenes und Gegenwärtiges Bedingtes, ideell und materiell Gebundenes, Verpflichtetes und Berechtigtes zu sehen. Aus diesem Grunde empfand man die Transformationslücke als weniger grundsätzlich, weniger breit, sondern sah sie ausgefüllt mit den überlieferten Rechten und Pflichten, die - wenn auch vernachlässigt, verfolgt oder ignoriert - in ihrer Unzerstörbarkeit weiter bestanden und galten oder darauf warteten, auf scheinbar ähnliche Verhältnisse analog und mit dem rechten Geiste angewandt zu werden.

Die Transformation war also nicht in erster Linie der Gegenstand allgemeiner und unpersönlicher gesetzlicher Regelungen, sie war auch nicht von einer Wiederbelebung und Neuschaffung berufsständischer Strukturen abhängig, sondern sie war eine Frage des persönlichen Stils und individueller Kultur. Nicht synallagmatische Arbeitsverträge, sondern von Gott gewollte

1) Vergl. Karl Lamprecht: Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit, Berlin 1912, Bd. I S. 437 ff.

Abhängigkeitsverhältnisse, Treue gegen Schutz, Gehorsam gegen Gnadenakte, Unterwerfung des unselbständigen Dienenden und Hoheitsbefugnisse des Patriarchen auch im kleinsten Kreise würden die neuen labilen und noch nicht kultivierten Verhältnisse in eine naturgemäße organische Ordnung hineinwachsen lassen.

Über die "Gesinnungstransformation" gelangte man zu einem lebendigen sozialbezogenen Zusammenhang zwischen dem historischen Datum der personellen Verteilung und mechanischen Zurechnung im liberalen Wirtschaftsprozess. Die Übernahme "vorindustrieller Sozialhaltungen" wurde besonders durch die wirtschaftlichen Führungsgruppen des frei-konservativen Unternehmertums repräsentiert¹⁾. Die väterliche Bevormundung der Werksfamilie, die patriarchalischen Formen der betrieblichen sozialen Fürsorge (Stumm) und die protektionistische fürsorgende Erziehung der Belegschaft zu selbständigen Industriebürgern (E. Abbé, H. Freese) sind aber nicht nur auf die konservativen und bildungsbürgerlichen Traditionen eines bestimmten Unternehmertypus zurückzuführen, sondern auch darauf, dass mit der Fabrik- und Büroarbeit zwar die familiäre Gruppe als Produktionseinheit, nicht aber als Unternehmensseinheit verschwunden war.

Somit standen der identischen Transformation mehrere Ordovorstellungen gegenüber, die nun, wenn sie sich in einer bestimmten Wirtschafts- und Sozialpolitik realisieren wollten, ihre Kompromissbereitschaft und -möglichkeiten überprüfen und unter Beweis stellen mussten. Sie alle mussten sich in irgendeiner Weise damit auseinandersetzen, "dass die gesetzgeberische Schwierigkeit die ist, in die formalen Kategorien die historischen Posten richtig einzusetzen"²⁾, was sich sowohl auf die Erkenntnis- als auch Handlungsmöglichkeiten beziehen lässt.

1) Vergl. Helmut Schelsky a.a.O. S. 169

2) Gertrud Bäumer a.a.O. S. 25

§ 1 Das Krankenversicherungsgesetz von 1883

Vorwort

Das Krankenversicherungsgesetz passierte innerhalb eines Jahres den Bundesrat und Reichstag und gelangte mit 216 gegen 99 Stimmen zur Annahme. Dieser relativ glatte Ablauf der Dinge und das günstige Stimmenverhältnis erscheinen paradox, wenn man sich andererseits vergegenwärtigt, daß Wissenschaft und öffentliche Meinung noch immer lebhaft darüber diskutierten, ob im Kassenzwang und Zwangskassensystem das rechte Prinzip für die neue Institution zu erblicken sei.

Im Hinblick auf die Faktoren: Erfahrung, Ziele und Prinzipien, an denen die Festlegung der Mindestsätze gemessen werden soll, sei gleich an den Anfang gestellt, daß die Krankenversicherung wie kein anderer Versicherungszweig an eine reiche und lange Tradition anknüpfen konnte und mit Rücksicht auf die mehr oder weniger sozialpolitischen Ziele auch bewußt anknüpfte. Das im Laufe der Entwicklung fast rein verwirklichte Zwangsprinzip erlangte angesichts der Ziele nun besondere Bedeutung. Nur mittels des Schrittes vom fakultativen zum obligatorischen Versicherungszwang innerhalb der Krankenversicherung konnte die staatliche Unfallfürsorge mit ihrer notwendig langen Karenzzeit verwirklicht werden. Diese enge Verbindung zwischen den beiden Versicherungsarten lies die Krankenversicherung zunächst in den Hintergrund treten. Ihre Ziele wurden in erster Linie aus den Zwecken der Unfallfürsorge abgeleitet und folglich auch in diesem Zusammenhang diskutiert. So hatte die Krankenversicherung weder eine eigene Entstehungsursache, noch ein primäres Ziel, sondern war lediglich als eine Art Ergänzungsgesetz gedacht. Obgleich die Reichstagskommission diese Bindung löste, darf dieser ursprüngliche Zusammenhang nicht ignoriert werden, da nicht prinzipielle Bedenken und

entsprechende Konsequenzen sondern Zeitmangel¹⁾ die Reichstagskommission zu einer getrennten Beratung der beiden Vorlagen veranlaßte.

Nach diesen Überlegungen erscheint es zunächst geboten, auf die Entwicklung des Krankenfürsorgewesens näher einzugehen, zumal die Prinzipien der späteren Sozialversicherung in diesem Bereich entwickelt wurden. Dann sollen die Ziele der Regierung, soweit sie aus dem Entwurf ersichtlich sind, und die allgemeinen Tendenzen der politischen Parteien aufgezeigt werden. Als drittes werden die im Reichstag vertretenen Prinzipien und ihre Bedeutung im Hinblick auf die Festlegung der Leistungssätze untersucht. Mehr noch als bei der Beratung der späteren Gesetze trat die Normierung der Leistung als ein zu spezielles Problem hinter die Diskussion über generelle Fragen zurück. Die Institution an sich und nicht die von ihr zu übernehmende Verpflichtung stand im Mittelpunkt des Interesses, und auf sie wurde letzten Endes jede weitere Frage bezogen. Im weiteren zeigt dann die spätere Entwicklung - eine Erscheinung, von der noch häufiger zu sprechen sein wird -, daß die Interpretation einer Bestimmung sich im Laufe der Zeit ändert und von der ursprünglichen Begründung erheblich abweichen kann. Am Ende stehen wir dann vor der Aufgabe, das Gewicht der Erfahrung, Ziele und Prinzipien bei der Normierung des Krankengeldes gegeneinander abzuwägen und entsprechende Folgerungen zu ziehen.

A. Die Erfahrung

Die gesetzgeberische Arbeit des Nordd. Bundes mußte sowohl den Bedingungen des neuen, bundesstaatlichen Gerüges als auch den landesrechtlichen Eigenentwicklungen genügen. Deshalb standen bei der reichsrechtlichen Regelung des Gewerbe- und Unterstützungswesens folgende Erwägung im Mittelpunkt

1) Sten. Ber. Verhandl. Reichstag 5. Leg. 2. Sess. 1882/83
Bd. 73 Nr. 211 S. 767

der Diskussion:

Die Existenzsicherung der unselbständigen Gewerbetreibenden mußte überall durch Hilfseinrichtungen in dem nunmehr erweiterten Wirtschaftsraum garantiert werden, da Kapital und Arbeit nach Freizügigkeit drängten.

Der bis dahin partikularen und darum unterschiedlichen Entwicklung des Unterstützungswesens zufolge kämpfte das sozial fortschrittliche, konservative Unternehmertum (Stumm) für einheitliche Wettbewerbsvoraussetzungen, eine Forderung, der sich die liberale Seite teilweise zögernd anschloß, zumal die den liberalen Parteien nahestehenden Arbeiter zwar grundsätzlich den Versicherungszwang ablehnten, die Vereinheitlichung gewisser Distributionsvoraussetzungen jedoch als vorteilhaft empfanden.

Mit der Errichtung eines allgemeinen und gleichen Unterstützungswesens war die Kodifizierung bestimmter Organisationsnormen verbunden. Darüber hinaus erhob sich die Frage, ob die Sicherheit der Institution nicht auch die Normierung gewisser Mindestleistungen verlangte.

Der dem Reichstag des Nordd. Bundes 1869 vorgelegte Entwurf einer Reichsgewerbeordnung¹⁾ faßte die Bildung der gewerblichen Unterstützungskassen als eine Aufgabe des Staates und der Gemeindebehörden auf, deren Organen die Errichtung von Kassen und Einführung des Versicherungszwangs vorbehalten sein sollte. Die Tendenz des Entwurfs wurde von konservativer Seite unterstützt und durch den Antrag Stumm sogar übertroffen²⁾:

Der Reichstag wollte beschließen, die Bildung von Kassen für Gesellen und Gewerbegehilfen in das Belieben der Gemeinde zu stellen, jedoch die Errichtung von Fabrikassen nach dem Muster der Knappschaftskassen obligatorisch zu machen und

1) Dr. Zeller: Die geschichtl. Entw. d. deutschen Arbeiterversicherung, Vierteljaresschrift f. Volksw. u. Politik Bd. 75/III S. 19 Berlin 1882

2) Sten. Ber. Verhandl. Nordd. Bund 1. Leg. Sess. 1869 Bd. 3 Nr. 132 S. 461 ff.

für letztere als Mindestleistungen Kur und Arznei, Sterbegeld, lebenslängliche Invalidenunterstützung, Witwen- und Waisenhilfen vorzusehen.

Sowohl die Regierungsvorlage als auch der Antrag scheiterten am Widerstand der liberalen Parteien (Hirsch, Duncker), die dem Recht des Arbeiters zur freiwilligen Kassenbildung nicht durch gesetzliche Regelungen vorgreifen wollten¹⁾.

Aus diesem Grunde begnügte man sich mit einer provisorischen Lösung und traf in § 141 GewO v. 21. 6. 1869 die Bestimmung, daß bis auf weiteres die Anordnung der Landesgesetze über Kranken- und Sterbekassen in Kraft blieben. Andererseits wurde die Pflicht, einer bestimmten Kasse beizutreten, für alle aufgehoben, die die Mitgliedschaft bei irgendeiner anderen Kasse nachwiesen.

Das Gesetz schloß also einen Kompromiss, indem es den landesrechtlichen bzw. kommunalen Kassen die freien Unterstützungseinrichtungen gleichberechtigt zur Seite stellte.

Die bestehenden oder nunmehr neu errichteten Kassen auf landesrechtlicher oder ortsstatutarischer Basis hatten sich von jeher darauf beschränkt, lediglich Krankenfürsorge und häufig Sterbegelder zum Inhalt ihrer Leistungen zu machen. Ihre Entwicklung soll im folgenden kurz skizziert werden.

Dem Wesen der Restaurationszeit entsprechend, war die gesetzliche Gewerbefreiheit der Stein-Hardenbergschen Edikte vom 2. 11. 1810 und 7. 9. 1811 nicht auf die von Preußen 1815 zurückgewonnenen Gebiete ausgedehnt worden. Deshalb gestattet die Preuß. AGewO v. 1845, §§ 144, 145, 169²⁾ trotz dominierenden gewerbefreiheitlichen Zügen die Beibehaltung und Neubildung gewerblicher Unterstützungskassen und ermächtigt die Gemeinden und Bezirksregierungen, eine

1) Zeller a.a.O. S. 21

H.v.Waldheim: Zeitgemäße Reformen d. deutschen Sozial-Vers.
1930 S. 29

2) Zeller a.a.O. S. 21

Beitragspflicht für alle am Ort beschäftigten Gesellen und Lehrlinge auszusprechen. "Hier liegt der Ursprung des Versicherungszwangs".¹⁾

Unter dem Eindruck der Notjahre und Revolution 1847/48 gab die Regierung dem Drängen des Handwerks nach und stellte es durch die VO v. 9. 2. 1849 wieder unter einen gewissen Schutz des Zunrtzswangs. Als Äquivalent für diese Privilegierung zu Ungunsten der Unselbständigen erweiterte sie in den §§ 58, 59 die Befugnis der Gemeinden, indem diese durch Ortsstatut die selbständigen Gewerbetreibenden verpflichten können:

Vereinigungen zur Unterstützung von Gesellen zu bilden; Zuschüsse in Höhe der Hälfte der Gesellenbeiträge an die Gesellenkassen zu entrichten und die Beiträge der Gesellen vorzuschießen. Diese Bestimmungen waren auch auf Arbeiter anzuwenden.

"Hier liegt das Vorbild der Beitragspflicht des Arbeitgebers für die moderne Arbeiterversicherung".²⁾

Während diese Bestimmungen als notwendiges Korrelat der mehr oder weniger privilegierenden Gewerbeordnung erwachsen und deswegen in erste Linie auf das Handwerk bezogen wurden, dehnte das Preuß. Gesetz über gewerbliche Unterstützungskassen v. 3. 4. 1854 die Befugnis der Gemeinden zur zwangsweisen Errichtung von Kassen weiter aus. Nunmehr durften auch Arbeiterkassen ortsstatutarisch gebildet werden. Falls die Gemeinden dem Unterstützungsbedürfnis nicht genüge leisteten, sollten die Bezirksregierungen den Kassenzwang einführen.³⁾

1) Dr. Stier-Somlo: Deutsche Sozialgesetzgebung 1906 S. 45

2) ders. ebd.

3) Von dieser Befugnis machten die Bezirksregierungen im Gegensatz zu den Gemeinden weit mehr Gebrauch.
Sten.Ber.Reichstag Begr. KVG a.a.O. S. 140
5. Leg. 2.Sess. 1882/83 Bd.5 Dr.Nr.14

Gleich Preußen kannten auch Hannover, Kurhessen, Schleswig-Holstein und Oldenburg das fakultative Zwangskassensystem, während sich die Landesgesetze der mitteldeutschen Staaten Sachsen, die thüringischen Fürstentümer und Braunschweig lediglich für den Kassenzwang ausgesprochen hatten. Das Sächsische Gesetz v. 1868 verpflichtet Gesellen, Gehilfen und Fabrikarbeiter, Beiträge an eine Kranken- und Sterbekasse zu entrichten, deren Wahl beliebig war.

Die Württb. GewO v. 1869, Art. 45 und 49, hält die Fabrikbesitzer an, im Bedarfsfalle von ihren Arbeitern periodisch Beiträge zu verlangen, und diese nach einem genehmigten Statut zu verwenden. Gewerbegehilfen konnten verpflichtet werden, Beiträge an örtliche Krankenanstalten abzugeben. Für ähnliche Bestimmungen hatten sich die Hamburgische GewO v. 1864 und die GewO von Sachsen-Altenburg v. 31. 3. 1863 entschieden.

Die unmittelbaren Vorläufer¹⁾ der Krankenversicherung von 1883 sind in der Gemeindekrankenfürsorge der Länder Bayern, Baden und später Württemberg zu erblicken.

Das Bayrische Gesetz über öffentliche Armen- und Krankenpflege v. 1869 auf der Grundlage des Gesetzes über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt v. 1868 stellt trotz des bis 1916 in Bayern geltenden Heimatrechts eine 90tägige Unterstützungsverpflichtung der Beschäftigungsgemeinde für außerhalb ihrer Heimat tätige Dienstboten, Gewerbegehilfen, Lohn- und Fabrikarbeiter fest. Das Besondere dieser Regelung - obgleich sie im Rahmen des Armenrechts vorgenommen wurde - liegt darin, daß die Gemeinden jenen Personenklassen einen wöchentlichen Beitrag bis zu 15 Pf. abverlangen konnten, für die der Dienstherr haftete. Die Beiträge wurden ausdrücklich als rechtliche Gegenleistung für die gewährte Krankenunterstützung anerkannt und räumten dem Erkrankten ein klagbares Recht auf Unterstützung, unabhängig

1) Stier-Somlo a.a.O. S. 60
Begr. KVG a.a.O. S. 143

- 1 -

von einer Hilfsbedürftigkeit im armenrechtlichen Sinne ein (Art. 20) ¹⁾.

Eine gleiche Einrichtung wurde in Baden durch das Gesetz die öffentliche Armenpflege betreffend, v. 5. 5. 1870 mit einer Unterstützungsdauer von 8 Wochen geschaffen, während in Württemberg das Ausführungsgesetz v. 23. 4. 1873 zum Unterstützungswohnsitzgesetz v. 1. 6. 1870 eine sechswöchige Gemeindekrankenfürsorge einführte. Allerdings stand der Gemeinde nach dem UWG kein Kostenerstattungsanspruch zu.

Schon bald nach dem Erlass der ReichsGewO setzte sich behördlicherseits die Meinung durch, daß zu den gleichberechtigten freien Hilfskassen nur die staatlich anerkannten gehörten, während die Gerichte die entgegengesetzte Ansicht vertraten ²⁾. Die tieferen Gründe dieser Differenzen und der daraus entstehenden Rechtsunsicherheit lagen in der Verquickung des freien Hilfskassenwesens mit politischen Tendenzen. Darüber hinaus machte man die Erfahrung, daß die Organisation mancher sich selbst überlassener Kassen keine ordnungsgemäße Verwaltung und Verwendung der Mittel gewährleistete.

Dieser ungenügende Zustand veranlaßte das Reichsamt des Inneren 1876 zu einer erneuten Regelung des Unterstützungswesens. Die von der Fortschrittspartei angeregte Aufnahme des Alters- und Invaliditätsrisikos wurde mit der Begründung zurückgewiesen, daß man durch die Sicherstellung eines über das notwendigste Maß hinaus gehenden "Vermögensinteresses" nicht in das den eigentlichen Versicherungsanstalten vorbehaltene Gebiet eingreifen dürfte, jedoch zu einem späteren Zeitpunkt diese Frage wieder aufnehmen wollte ³⁾.

1) Stier-Somlo a.a.O. S. 60
Begr. KVG a.a.O. S. 144

2) H. Rothfels: Th. Lohmann.... 1927, S. 41
Stier-Somlo a.a.O. S. 46

3) v. Waldheim a.a.O. S. 56
Zeller a.a.O. S. 23

Das Hilfskassengesetz v. 7. 4. 1876 setzt zunächst fest, daß jede, gewisse Normativbestimmungen erfüllende, zwangsweise oder freiwillig gegründete Kasse eine Zulassung der höheren Verwaltungsbehörde erlangen kann, und auf diese Weise die besonderen Rechte einer "eingeschriebenen Hilfskasse", d.h. juristische Persönlichkeit im Sinne des Privatrechts erwirbt¹⁾. Zur Erlangung dieser Rechte muß nach § 11 des Gesetzes die Kasse bei der Arbeitsunfähigkeit eines Mitglieds mindestens für 13 Wochen an Männer ein Krankengeld in Höhe von 50 %, an Frauen von 33 1/3 % des ortsüblichen Tagelohns gewöhnlicher Tagearbeiter gewähren²⁾. Es ist aber in das Belieben der Kassen gestellt, Naturalleistungen auf den Mindestbetrag der Unterstützung bis zu zwei Drittel anzurechnen, so daß die Kassen den gesetzlichen Anforderungen schon genügen, wenn sie neben ärztlicher Behandlung und Arznei ein Krankengeld zwischen 11 - 16 2/3 % des Ortslohns leisten³⁾. Den Hinterbliebenen verstorbener Mitglieder kann ferner ein Sterbegeld gewährt werden, welches das zehnfache der wöchentlichen Unterstützung, auf die der Verstorbene einen Anspruch hatte, nicht übersteigen darf (§ 12, Satz 3)⁴⁾.

Im Hinblick auf die erlassenen Normativbestimmungen traf die Novelle v. 8. 4. 1876 z. Abänderung der §§ 141 ff. GewO v. 21. 6. 1869 die Bestimmung, daß nunmehr nicht jede beliebige, sondern nur die Mitgliedschaft bei einer "eingeschriebenen Hilfskasse" gemäß dem Gesetz v. 7. 4. 1876 vom Beitrittszwang zu einer Zwangskasse befreite. Darüber hinaus wurde jeder Gemeinde das Recht zugestanden, ortsstatutarisch Kassen zu errichten, und lediglich der § 141 b sah mit Rücksicht auf die süddeutschen Verhältnisse vor, daß ein Ortsstatut dann unzulässig sei, wenn der Arbeiter bereits nach dem Landesgesetz regelmäßig Beiträge entrichten müsse.

1) Stier-Somlo a.a.O. S. 48 ff.

2) Zeller a.a.O. S. 24

3) Begr. KVG a.a.O. S. 140

4) L. Brentano: Die Arbeitervers. gem. der heutigen Wirtschaftsordnung, 1879, Anhang

Durch die Novelle zur GewO wurde das Zwangskassensystem von Reichswegen eingeführt, allerdings nur fakultativ, indem das Gesetz den Gebrauch dieser Möglichkeit in die gute Absicht der Gemeinden stellte¹⁾.

Die Motivierung des Gesetzes v. 7. 4. 1876 läßt erkennen, daß bei der Festsetzung der Leistungen politische Erwägungen mitspielten. Die wachsende Schlagkraft der englischen Arbeitervereine auf dem Boden des großen Gewerkschaftsvermögens schien die Furcht zu rechtfertigen, daß auch in Deutschland das Kassenvermögen fremdartigen Zwecken dienstbar gemacht werden könnte. Darum stellte § 13 des Gesetzes v. 7. 4. 1876 noch einmal ausdrücklich fest, daß weder die Finanzen der Kasse noch die ihrer Mitglieder zu Leistungen verwandt werden dürfen, die über die Bestimmungen der Kasse hinaus gingen. Während der Kommissionsberatungen hielt ein Regierungsvertreter einem Kommissionsmitglied, das sich aus prinzipiellen Bedenken gegen jede Leistungsnormierung wandte, entgegen, daß weitergehende Unterstützungen allzu leicht nur zum Schein versprochen werden, in praxi die Kassenmittel aber zu artfremden Zwecken benutzt und damit die Absichten des Gesetzes vereitelt würden²⁾.

Ab 1876 gab es für einen Arbeiter, dessen Beschäftigungsgemeinde durch Ortsstatut den Kassenzwang eingeführt hatte, vier Möglichkeiten, sich zu versichern:

Eine freiwillige Mitgliedschaft bei einer

Fabrikkrankenkasse,

Vereinskasse (die aber die Vereinsmitgliedschaft bedingte),

Freien Kasse (im engeren Sinne, bei der die Mitgliedschaft beliebig erwerb- und kündbar war),

vorausgesetzt, daß diese Kassen den Normativbedingungen des Gesetzes v. 7. 4. 1876 genügten. Machte man von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, so wurde man zwangsweise Mitglied

1) Die Befugnis der preuß. Bezirksregierungen, Gesetz v. 1854 wurde aufgehoben

2) Sten.Ber.Verhandl.Reichstag 2.Leg. 3.Sess. 1875/76
Bd.3 Nr. 148 S. 587

bei einer von der Gemeinde errichteten Zwangskasse, die aber auch als eingeschriebene Hilfskasse gegründet oder in eine solche umgewandelt werden konnte.

Nach der Novelle v. 8. 4. 1876 waren im Bedarfsfalle die Arbeitgeber statutarisch zu Beiträgen in Höhe der Hälfte der Arbeitnehmerbeiträge und zum Vorschießen derselben heranzuziehen, ein Vorrecht, das nur den zwangsweise gebildeten Kassen vorbehalten war, aber entgegen aller Erwartungen die freien Kassen nicht verdrängte; denn die Gemeinden machten von der ihnen eingeräumten Befugnis nur spärlichen Gebrauch, während die Arbeitgeber die freien Hilfskassen z. T. freiwillig unterstützten, um sich von obligatorischen Zuschüssen zu befreien.

Neben der Entwicklung des genossenschaftlichen Unterstützungswesens für Arbeiter, Gehilfen und Gesellen gab es einzelne Gesetze oder gesetzliche Bestimmungen, die die Krankenfürsorge für einen ganz bestimmten Personenkreis regelten¹⁾, indem sie diese zu einer Teilleistung des Dienstherrn an den Dienstverpflichteten im Rahmen des Dienstvertrages machten. Diesen Bestimmungen lag die überlieferte Vorstellung von der patriarchalischen Fürsorgepflicht als gerechtes und notwendiges Korrelat zu lassitischen Verhältnissen zugrunde.

1) z.B.

Preuß. Gesindeordnung v. 8. 12. 1810

Gesindeordnung f. Schleswig-Holstein v. 25. 2. 1840

" Rheinprovinz v. 19. 8. 1844

" Neupommern und Rügen v. 11. 4. 1845

AHGB v. 31. 5. 1861 Art. 60

Seeordnung v. 22. 12. 1872

Halten wir fest, daß sich aus der Erfahrung das Versagen des liberalen und die Bewahrung des Zwangsprinzips ableiten ließ; daß das Krankengeld mindestens die Hälfte des Lohnes betragen mußte und hierin auch eine Mindestnorm für den zukünftigen Gesetzgeber zu erblicken war; daß drittens die Unterstützung des unselbständigen Arbeiters durch den Dienstherrn sowohl in der Gewerbe- als auch Grundordnung als selbstverständliches Prinzip seit langem ihre Kodifizierung gefunden hatte.

B. Die Ziele

a) Die Motive zum KVG-Entwurf

Nachdem die verbündeten Regierungen dem vom Reichstag stark veränderten ersten Unfallversicherungsgesetzesentwurf im Juni 1881 nicht zustimmten, begann die 1880¹⁾ gegründete "Abteilung für wirtschaftliche Gesetzgebung" im Reichsamt des Inneren einen zweiten Entwurf auszuarbeiten. Da inzwischen deutlich geworden war, daß die in der UV vorgesehene Karenzzeit einer sozialpolitischen Lösung bedurfte, entstand zur gleichen Zeit der Entwurf zu einem Krankenversicherungsgesetz. Dieser sollte die Lücke schließen, welche die notwendig zur Zentralisation tendierende UV nicht ausfüllen konnte²⁾.

Bismarck fühlte sich zu jener Zeit krank und überließ die gesetzgeberische Arbeit - im Gegensatz zur Vorbereitung der UV - im wesentlichen dem Geheimen Rat Th. Lohmann. Später monierte der Kanzler allerdings, daß das Gesetz "dem Voluntarismus zu weite Konzession^{an} mache"³⁾ und beanstandete die Beteiligung der Arbeiter an der Prämienzahlung, ohne jedoch entschieden zu widersprechen⁴⁾.

1) Nach dem Sturz d. Preuss. Handelsministers u. Staatssekretär d. I. v. Hoffmann, der sich mit Bismarck i. Zusammenhang mit der UV entzweit hatte. Vergl. Rothfels a.a.O. S. 49

2) Begr. KVG a.a.O. S. 139

3) H.v. Bismarck an Schäffle, A. Schäffle: Aus seinem Leben 190 Bd. 2 S. 183

4) Rothfels a.a.O. S. 55 Note 2

Die allgemeine Begründung geht davon aus, daß das geltende Recht keine Gewähr für die Existenzsicherung des verunglückten Arbeiters während der ersten vier Wochen biete. Im übrigen entsprächen die Leistungen der ortsstatutarisch errichteten Kassen nicht den Anforderungen, "welche gestellt werden müssen, wenn den Arbeitern für die ersten Wochen einer durch Unfall herbeigeführten Erwerbsunfähigkeit eine **a u s r e i c h e n d e** Unterstützung zugesichert werden soll"¹⁾.

Erst in zweiter Linie betonte die Begründung das Revisionsbedürfnis der Krankengesetzgebung "im Interesse einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Arbeiter und einer Erleichterung der öffentlichen Armenlast", da die armenrechtliche Voraussetzung der Hilfsbedürftigkeit in vielen Fällen der eigentliche Grund für die Verarmung sei, deren Behebung nach erfolgter Genesung an der mangelnden Energie und Umsicht der Mehrzahl der Arbeiter scheitere²⁾.

Bei der Festsetzung der Arbeitgeberbeiträge orientierte man sich an den preussischen Bestimmungen und betonte, daß die reichsrechtliche Beitragspflicht aller unfallversicherungspflichtigen Unternehmer einer konsequenten Durchführung des von der Landesgesetzgebung anerkannten Prinzips entspräche. Darüber hinaus sei sie durch die Bestimmung gerechtfertigt, daß in Zukunft³⁾ die Entschädigung für eine durch Unfall herbeigeführte Erwerbsunfähigkeit während der ersten 13 Wochen durch die Krankenversicherung gedeckt werden solle. Der Entwurf sieht für die Durchführung der Krankenversicherung sechs Arten organisierter Hilfskassen und eine subsidiäre Gemeindekrankenversicherung vor. Als organisierte Kassen gelten: Orts-, Fabrik-, Bau-, Innungskrankenkassen, Knappschafts- und freie Hilfskassen (nach dem Gesetz v. 7. 4. 1876 oder dem Landrecht⁴⁾). Da diesen Kassen der mehr oder weniger

1) Begr. KVG a.a.O. S. 140

2) ebd., S. 140

3) nach dem zweiten UVG-Entwurf

4) nach Novelle z.KVG 1892 wurden d.landesrechtl.den "eingeschr. Kassen" nur dann gleichgestellt, wenn das Statut von einer Zentralbehörde d.Landes gebilligt worden war.

berufsgenossenschaftliche Charakter erhalten bleiben soll, werden aber in vielen Gemeinden Reste von Arbeitern verschiedener Gewerbe übrig bleiben, deren Zahl zur Bildung einer leistungsfähigen Kasse nicht ausreicht. Aus diesem Grunde wird das Kassensystem durch eine Gemeindekrankenversicherung ergänzt, die subsidiär eintritt, wenn organisierte Kassen nicht durchführbar sind. Obgleich diese Form der subsidiären Krankenversicherung an die durch § 29 UWG v. 6. 7. 1870 den Ortsarmenverbänden auferlegte Krankenfürsorge erinnert, liegt das Besondere der neuen Gemeindekrankenversicherung in der Gegenleistung des Unterstützungsempfängers. Sie geht sogar in ihrer Distanzierung vom Armenrecht über die bayrische Regelung nach dem Gesetz v. 1869 hinaus, indem das Leistungsmaß gesetzlich normiert ist und der Beitrag zur Unterstützungshöhe in einem festen Verhältnis steht, während das bayrische Gesetz die Leistung am individuellen Bedürfnis ausrichtet und der Beitrag ein für allemal festgelegt ist.

Die Krankengelder der einzelnen Kassen betragen für jeden Arbeitstag:

Bei der Gemeindekrankenversicherung die Hälfte des ortsüblichen Tagelohns gewöhnlicher Tagearbeiter (§ 6), dessen Höhe von der höheren Verwaltungsbehörde festgesetzt wird (§ 7). Die Gemeinde darf einen Beitrag von 1,5 % des ortsüblichen Tagelohns erheben (§ 9).

Die Bestimmungen des § 6 normieren auch die Mindestleistung der eingeschriebenen und sonstigen Hilfskassen (§ 69). allerdings müssen diese, wenn sie keine Naturalleistungen vorsehen zwei Drittel des ortsüblichen Tagelohns gewähren.

Bei den Ortskrankenstellen erstens die Hälfte des durchschnittlichen Tagelohns derjenigen Klasse von Versicherten, für die die Kasse errichtet wurde, soweit er Mark 3,- für den Arbeitstag nicht überschreitet (§ 16 Abs. 1), zweitens ein Sterbegeld im 20fachen Betrage des durchschnittlichen Tagelohns.

Das Krankengeld kann bis zu zwei Drittel, das Sterbegeld bis auf das 40fache des durchschnittlichen Lohns erhöht werden (§ 17). Der Beitrag beträgt 2 % des durchschnittlichen Lohns.

Der § 16 gilt auch für Bau-, Fabrik- und Innungskrankenkassen (§§ 53-67). Für Fabrikkrankenkassen sieht § 50

eine klassenweise Festsetzung des durchschnittlichen Tagelohns als Kannleistung vor.

Die statutenmäßigen Leistungen der Knappschaftskassen müssen die gesetzlichen Leistungen der Fabrikkrankenkassen erreichen (§ 74 Abs. 2).

Der Entwurf hat im Hinblick auf die festgesetzten Bemessungsgrundlagen kein ganz reines Gewissen. Er gibt zu, daß es dem Wesen der Unterstützung am meisten entspräche, die Leistungen und Beiträge wie bei der UV in einem bestimmten Prozentsatz des Individualverdienstes zu berechnen. Diese Methode sei jedoch undurchführbar, weil die Krankenversicherung nicht als Kollektivversicherung aufgezo-gen werden könne. Die starken Fluktuationen erforderten eine kurzfristige Beitragsfestsetzung und -erhebung, deren Ausrichtung am jeweiligen Individualverdienst zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Arbeitgeber führte, selbst in größeren Betrieben, die eine ordentliche Lohnrechnung zu führen gewöhnt seien. Deshalb könne man sich lediglich örtlich festzustellender Durchschnittsbeträge bedienen.

Bei der Gemeindekrankenversicherung, die vielrach Arbeiter der verschiedensten Klassen umfasse, seien aber nur die auf der Bestimmung des § 11 Gesetz v. 7. 4. 1876 zugrunde gelegten ortsüblichen Tagelöhne gewöhnlicher Tagearbeiter brauchbar. Der vom Entwurf angenommene Mindestsatz der Unterstützung würde "dem Bedürfnis genügen, wenn bestimmt wird, daß die freie ärztliche Behandlung und freie Arznei... neben der Geldunterstützung zu gewähren sein wird"¹⁾.

Indem durch diese Regelung die Krankenpflege zu einem festen Leistungsbestandteil gemacht wird, der zu keiner Schmälerung des auf Beitragszahlung beruhenden Krankengeldanspruchs führt, geht der Entwurf über das Hilfskassengesetz hinaus; denn dieses kennt zwar den sozialen Ausgleich aber er wird erst obligatorisch, wenn der Wert der erforderlichen Naturalleistung über dem erlaubten Anrechnungsbetrag liegt. Der Entwurf erklärt, daß der durch das Hilfskassengesetz eingeräumte Ermessensspielraum unumgänglich gewesen sei, weil für Kassen mit einer sehr verstreut wohnenden Mitgliederzahl die Gewährung von Naturalleistungen undurchführbar gewesen sei. Diese Bedenken fallen aber hinsichtlich der

vorgesehenen Organisation weg. "Es erscheint daher ratsam, die Gewährung freier ärztlicher Behandlung und freier Arznei zu einem notwendigen Bestandteil der zu gewährenden Krankenunterstützung zu machen, da hierdurch bei der Mehrzahl der zu versichernden Personen demjenigen Bedürfnis abgeholfen wird, welches anderenfalls keine oder nur eine höchst ungenügende Befriedigung findet"¹⁾. Dieser Betrachtung entspricht die Regelung des § 69, das eingeschriebene oder sonstige Hilfskassen, welche keine Naturalleistungen gewähren, ein Krankengeld von mindestens zwei Drittel des ortsüblichen Tagelohns gewöhnlicher Tagearbeiter bezahlen müssen, während die Beitragshöhe in beiden Fällen gleich ist. Th. Lohmann betont in der zweiten Lesung, daß es gar nicht in der Absicht der verbündeten Regierungen gelegen habe, diese Differenz als vollwertigen Ersatz für nicht vorgesehene Naturalleistungen zu betrachten. "Es handelte sich nur darum, einen Weg zu finden, der es möglich macht, daß die freien Hilfskassen auch unter der Herrschaft dieses Gesetzes noch bestehen können"²⁾.

Ein weiterer Unterschied zum Hilfskassengesetz liegt in der getrennten Festsetzung der Ortslöhne (§ 8), so daß das Krankengeld für Arbeiterinnen nicht mehr $33 \frac{1}{3} \%$ eines allgemeinen, sondern 50 % des eigens für Arbeiterinnen festgestellten Ortslohnes beträgt. Auf diese Weise wird ein gerechteres Verhältnis zwischen Kassenleistung und Arbeitslohn hergestellt, denn die Differenz zwischen den Löhnen für männliche und weibliche Arbeitskräfte ist bei einem allgemeinen niedrigen Lohnniveau nicht so groß, als daß sie den Unterschied von $16 \frac{2}{3} \%$ rechtfertige.

Die höhere Bemessungsgrundlage der Ortskrankenkassen motiviert der Entwurf mit der Gleichartigkeit der Mitglieder. Aus dem Selbstverwaltungsrecht der Versicherten wird die Befugnis abgeleitet, über den Mindestbetrag hinaus zu gehen (§ 17), obgleich andererseits ein Höchstsatz bestimmt

1) Begr. KVG a.a.O. S. 146

2) Sten. Ber. Verhandl. Reichstag 9. Leg. 2. Sess. 1882/83
2. Lesung KVG Bd. 3 S. 2098

werden müsse. Es ist auffallend, daß in diesem Zusammenhang - im Gegensatz zu den Motiven des Hilfskassengesetzes - weder die Simulation noch zweckfremde Ausnützung ins Treffen geführt wird. "Die Rücksicht auf die Sicherheit der Kassen muß in dieser Beziehung durchaus der leitende Gesichtspunkt bleiben, und das Bestreben nach Erreichung gewisser an sich wünschenswerter Ziele darf die Sicherstellung des Notwendigen nicht gefährden"¹⁾.

Eine ganz andere und bedeutsame Begründung für die Höhe des Krankengeldes führten ^{die} Motive zur zweiten UVG-Vorlage an²⁾, die seltsamerweise von der Begründung zur KVG-Vorlage nicht gebracht wurde. Wie noch näher aufgezeigt wird, kamen mit dem zweiten Entwurf zum UVG die Arbeitnehmerbeiträge ganz in Wegfall. Dagegen wurde eine 13wöchige Karenzzeit vorgesehen, innerhalb deren die Krankenkasse, die zu zwei Drittel von den Arbeitnehmerbeiträgen finanziert wurde, das Krankengeld zu zahlen hatte. Die hierin liegende, nicht erhebliche Minderung der Entschädigung - so stellen die Motive fest - wurde zum Teil schon dadurch aufgewogen, daß die Unterstützung des Verletzten in den ersten Wochen der Erwerbsunfähigkeit in einer die Verhältnisse des Arbeiters berücksichtigenden Weise, nämlich ohne vorgängiges, die Auszahlung der Unterstützung verzögerndes Verfahren, erfolge. Zum anderen aber sei ein vollständiger Ausgleich im Wegfall der UV-Beiträge zu sehen. "Die Gründe, welche für eine Mitheranziehung der Arbeiter zu den Versicherungsbeiträgen aus der moralischen Wirkung derselben hergeleitet werden, verlieren dadurch erheblich an Bedeutung, daß jeder der Arbeiter in seinem Krankenversicherungsbeitrage zugleich einen, wenn auch nur geringen, Beitrag zur Unfallversicherung entrichtet".

Diese Argument ist in mehrfacher Hinsicht wichtig. Zunächst will es eine Erklärung für die Differenz zwischen Krankengeld und Unfallrente geben. Die Schnelligkeit, mit der die

1) Begr. KVG a.a.O. S. 148

2) Sten. Ber. Verhdl. Reichstg. 5. Leg. 2. Sess. 1882/83 Bd. 5 Nr. 19
Begr. UVG S. 196

Unterstützung der Krankenkasse eintritt, wird angesichts der Verhältnisse des Arbeiters als großer Vorteil angesehen, demgegenüber ein Verzicht auf etwa $16 \frac{2}{3} \%$ des Lohnes als unerheblich erscheint. Zum anderen läßt dieses Argument erkennen, daß dem Arbeitgeber, nicht dem Prinzip des Haftpflichtgesetzes zufolge, die Last der UV allein auferlegt wurde, sondern eine indirekte Finanzierung durch die Arbeiter in den niedrigen Leistungen der Krankenkasse erblickt wurde. Drittens aber, und das ist in diesem Zusammenhang die wichtigste Erkenntnis, findet die geringere Leistung im Zusammenhang mit einer besseren Leistung eine neue Interpretation.

Zusammenfassend ist noch einmal festzustellen, daß das Krankengeld in erster Linie als eine Art kurzfristige, 13wöchige Unfallrente anzusehen war, also einerseits nicht über den vorgesehenen Rentensatz von $66 \frac{2}{3} \%$ des Lohnes normiert werden konnte, während sich andererseits aus dem Hilfskassengesetz ein Satz von 50% des Lohnes ergab.

Der Eliminierung der fakultativen Anrechnung von Naturalleistungen entspricht die Vereinheitlichung und Vergrößerung des Versichertenkreises und vor allem die nunmehr für alle Arbeitgeber obligatorischen Versicherungsbeiträge. Wenn nun drittens das Krankengeld, seiner vordringlichsten Bestimmung entsprechend, nicht in Höhe der Unfallrente normiert wurde, so wurde dies mit der Beitragsfreiheit des Arbeiters zur Unfallversicherung und dem unverzüglichen Unterstützungseintritt der Krankenversicherung erklärt.

Erst in zweiter Linie galt es, eine Reform der Krankenpflege schlechthin durchzuführen, und die Gewährung des Krankengeldes wurde als eine vorbeugende Massnahme gegen die Verarmung definiert.

b) Die allgemeinen Ziele der Parteien

Der deutsche Reichstag, dem 1882 die beiden Entwürfe zur gemeinsamen Beratung vorgelegt wurden, war das über-

raschende Ergebnis der Herbstwahlen 1881. Der erheblichen Verstärkung der linksliberalen Parteien stand eine bedeutende Schwächung der Nationalliberalen gegenüber. Aber auch die konservativen Parteien hatten Mandate eingebüßt¹⁾. Der Stimmenverlust der gouvernementalen Parteien ließ erkennen, daß ein großer Teil des Volkes - insbesondere das Kleinbürgertum - der Bismarckschen Innenpolitik reserviert gegenüberstand²⁾. Der angestrebte sozialpolitische Kurs, der u.a. in der offiziösen Ankündigung, daß das Tabakmonopol zu einem patrimonium pauperis gemacht werden sollte³⁾, zum Ausdruck gelangte, wurde von vielen als staatssozialistisch empfunden. Erst als die Novemberbotschaft 1881 die soziale Neuorganisation auf die Grundlage korporativer Genossenschaften zu stellen versprach, beruhigte sich die öffentliche Meinung. Eisher gemeinsamen liberalen Aktion wurde auf diese Weise von vornherein der Wind aus den Segeln genommen⁴⁾.

Aufgrund des Wahlergebnisses konnte sich Bismarck nicht mehr auf Konservative und Nationalliberale stützen, sondern war in erster Linie auf ein konservativ-ultramontanes Bündnis angewiesen, das darüber hinaus erst dann die Majorität bildete, wenn sich Polen, Elsässer und Welfen dem Zentrum anschlossen. Die Eröffnungsthronrede kündete demzufolge die Sozialreform in einer dem Zentrum genehmen Form an⁵⁾, und die häufig wiederkehrende Betonung des "praktischen

1) Mandatsverteilung 1881/84

W. Treue: Deutsche Parteiprogr. 1954, S. 306

D. Konservative	50
-----------------	----

Reichspartei	28
--------------	----

Nat. Liberale	47
---------------	----

Zentrum	100
---------	-----

Fortsch./Sezession	106
--------------------	-----

Sozialdemokratie	12
------------------	----

3) H. v. Bismarck an A. Wagner

W. Treue: Deutsche Parteiprogr. Juli 1881¹⁾

A. Wagner in Nordd. AZ 23.8.81
Nr. 390

4) vergl. v. Waldheim a.a.O. S. 50

5) Ludw. Bergstraesser: Geschichte
d. pol. Parteien, 1955, S. 175

2) Schäffle a.a.O. S. 159

1) H. v. Poschinger: Bismarck
als Volkswirt, 1890
Bd. 2 S. 79/80

Christentums" von Bismarck verfolgt die Nebenabsicht, der Partei an der christlichen Grundlage seiner Sozialpolitik keinen Anlaß zum Zweifeln zu geben¹⁾.

Die stark zusammengeschmolzene nationalliberale Partei versuchte zunächst, den Kontakt nach links aufzunehmen, indem der Antrag Buhl (ein UVG-Entwurf) die drei liberalen Parteien noch einmal unter einen Hut brachte; nach dessen Scheitern orientierte sich die Partei zunehmend nach rechts und stellte die Doktrin zugunsten ihrer realpolitischen Ambitionen zurück.

In ihrem Gründungsauftrag v. 7. 6. 1876 legte die Deutsch-konservative Partei ihren sozialpolitischen Kurs "auf die gebotene Revision des Gesetzes über den **Unterstützungswohnsitz** und der Gewerbeordnung" fest; die Freikonservativen "begrüßen mit voller Sympathie die Versuche, durch gesetzgeberische Reformen in erhöhtem Maße für das Wohl der arbeitenden Klasse Fürsorge zu tragen" (Wahlauftrag v. 11.9.1882), während die Nationalliberalen am 29. 5. 1881 "die Förderung der Wohlfahrt und den Schutz gegen die Folgen von Unglücksfällen im Auge haben"²⁾, sich also hinsichtlich des Weges, auf dem die Wohlfahrt gefördert werden soll, nicht exakt festlegen.

Das sozialpolitische Programm des doktrinareren linken Flügels der Nationalliberalen, der sich am 28.8.1880 zur Sezession zusammengeschlossen hatte, stimmte im wesentlichen mit dem der Fortschrittspartei überein, wenngleich dies im Reichstag weniger pointiert zum Ausdruck kam. Die Fortschrittspartei dagegen stellte in ihrem Programm vom 25. 11. 1878 ihre liberalen Forderungen scharf heraus: "Weiterer Ausbau der wirtschaftlichen Gesetzgebung insbesondere zum Schutze für Leben und Gesundheit der Arbeiter ... Erweiterung der Haftpflicht ... Gesetzliche Anerkennung der auf Selbsthilfe begründeten Vereinigungen"³⁾. Die ablehnende,

1) W.Vogel: Bismarcks Arbeiterversicherung... 1951 S. 132

2) Treue a.a.O. S.61/66/68

3) ders. a.a.O. S. 19/71

in sozialen Fragen bloß negativ kritisierende Haltung der Partei unter der Führung Eugen Richters bewirkte, daß sie in ihrer Stellung zwischen dem sozialistischen und konservativen Lager keine Initiative zu ergreifen vermochte und ihr Programm nur rhetorisch auswertete.

Das Zentrum stellte die Arbeiterschutzgesetzgebung an die Spitze seiner Reformwünsche und betonte daneben "die staatliche Fürsorge für Einrichtungen auf korporativer Grundlage", die sich aber in erster Linie auf seine Mittelstandspolitik beziehen¹⁾.

Die Sozialdemokratie endlich stand von 1878 bis zur Aufhebung des Sozialistengesetzes in grundsätzlicher Opposition. Zwar machte das Gothaer Programm v. Mai 1875 nach erfolgter Fusion der beiden Fraktionen den "Lassalleanern" große Konzessionen, indem es "einwirkendes Haftpflichtgesetz und volle Selbstverwaltung für alle Arbeiter-, Hilfs- und Unterstützungskassen" forderte²⁾. Auf dem Kopenhagener Kongress 1883 dagegen wurde die "sogenannte deutsche Sozialreform" abgelehnt, weil man "weder an die gute Absicht noch an die Fähigkeiten der herrschenden Klassen" glaubte und überzeugt war, daß man mit diesem "taktischen Mittel... die Arbeiter vom wahren Wege" abzulenken bemüht sein werde³⁾. Jeder Versuch, die bestehende Gesellschaftsordnung durch eine positive Sozialpolitik zu festigen, mußte der Sozialdemokratie jener Zeit als sinnloses Unterfangen, zumindest als unliebsame Verzögerung der Entwicklung zur klassenlosen Gesellschaft erscheinen.

Nachdem der KVG-Entwurf im Frühjahr 1882 den Bundes- und preussischen Volkswirtschaftsrat passiert hatte, wurde er, nur unwesentlich geändert⁴⁾, gemeinsam mit dem UVG-Entwurf dem Reichstag vorgelegt.

1) Treue a.a.O. S. 30

2) ders. ebd. S. 64

3) Herta Wolff: Die Stellung der Sozialdemokratie zur deutschen Arbeiterversicherung, 1926 S. 34

4) Rothfels a.a.O. S. 54

C. Prinzipien und Vorstellungen

a) Die Argumentation im Reichstag 1882/83

Bei der ersten Beratung im Mai 1882 drängte die besondere Problematik des zweiten UVG-Entwurfs die Krankenversicherung in den Hintergrund, und auch die Spezialdiskussion fiel immer wieder ins Grundsätzliche zurück. Der obligatorische Versicherungszwang, der Reichszuschuß, die Arbeitgeberbeiträge waren Phänomene, hinsichtlich deren das Leistungsrecht an Bedeutung zurücktrat.

Die Opposition bestritt das Revisionsbedürfnis der Krankenversicherung in diesem Ausmaß und empfand es überdies als ungerecht, daß die Krankenversicherung zugunsten der Industrie 95 % aller Unfälle übernehmen sollte, obgleich Staatssekretär v. Boetticher nachwies, daß dem zahlenmäßigen Überwiegen nur eine finanzielle Gesamtbelastung von 16,5 % entsprach¹⁾.

Trotz den stark voneinander abweichenden Standpunkten beteiligten sich auch die prinzipiellen Gegner des Entwurfs in der Kommission lebhaft an allen Einzelfragen, "bei denen die anfangs anscheinend bedeutenden Divergenzen der Meinungen mehr und mehr der Verständigung über einen allseits akzeptablen Inhalt Platz machten"²⁾.

Die Majorität betonte noch einmal nachdrücklich den subsidiären Charakter der Gemeindeversicherung, erblickte aber in der an sich unerwünschten Bürgschaft der Gemeindemittel und den geringen Leistungen des § 6 einen starken Anreiz zur Bildung von Ortskrankenkassen³⁾. In diesem Zusammenhang stellte man noch einmal ausdrücklich fest, "es widerspreche ... dem Grundprinzip des Gesetzes, daß jede Erkrankung wenigstens durch die Gemeindekrankenversicherung gedeckt sein soll". Insbesondere führten Regierungsvertreter aus, es sei nicht möglich für alle Fälle Vorsorge zu

1) Sten.Ber.Verhandl.Reichstag 5.Leg. 2.Sess. 1882/83
Bd.1, 1.Lesung KVG S. 206

2) Komm.Ber. KVG a.a.O. S.768

3) ebd. S. 775

treffen, gelegentlich werde doch auf die Armenpflege zurückgegriffen werden müssen. "Das Gesetz wolle eine Krankenversicherung gewährleisten, nicht eine Versicherung gegen Erwerbslosigkeit"¹⁾.

Die Mindestleistungen der Orts-, Bau-, Fabrik- und Innungskrankenkassen erfuhren eine erhebliche Verbesserung. Die im Entwurfe vorgesehene, fakultative klassenweise Festsetzung der Durchschnittslöhne bei Fabrikkrankenkassen (§ 58), wurde als obligatorische Bestimmung in den § 16 aufgenommen, um auf diese Weise dem an sich gerechtfertigten Wunsche nach Berücksichtigung des Individualverdienstes im gewissen Umfang entgegenzukommen. Fabrikkrankenkassen durften als Kannleistung der Krankengeldberechnung den wirklich verdienten Lohn zugrunde legen. Einem Antrag, die Versicherungsgrenze von 3,- Mark auf 5,- Mark zu erhöhen, wurde nicht stattgegeben²⁾.

Während die Regierungsvorlage nur eine Beitragsbeteiligung der unfallversicherungspflichtigen Arbeitgeber vorgesehen hatte, dehnte die Kommission den § 47 auf alle Unternehmer aus³⁾. Mehrfach wurde die Frage, ob und welche Quote dem Arbeitgeber zugewiesen werden sollte, als praktisch nicht sehr bedeutsam hingestellt, weil eine tatsächliche Änderung ihres Wesens durch Wandlungen der Lohnsätze nicht ausgeschlossen sei.

In der zweiten Lesung wendet sich die Fortschrittspartei erneut gegen das Gesetz im ganzen und seine niedrigen Leistungen⁴⁾. Die Regierung selbst habe in ihrer Begründung zum Entwurf ausgesprochen, daß die meisten Arbeiter nicht mehr verdienen als sie zu ihrer Lebensnotdurft gebrauchen. Es sei unerfindlich, auf welche Weise man im Krankheitsfall,

1) Komm.Ber.a.a.O. S. 775 ff.

2) ebd. S. 787/788

3) Die Ausnahme des § 47 Satz 3 bleibt bestehen

4) Sten.Ber.Verhandl.Reichstag 5.Leg. 2.Sess. 1882/83
Bd.3, 2. Lesung KVG S. 1969, Abg. Richter
ebenso Abg. Lasker 1. Lesung KVG a.a.O. S. 236

der doch eine Bedarfssteigerung mit sich brächte, den Erkrankten und seine Familie mit der Hälfte des Lohnes vor Armut und Not bewahren zu können glaubte. Nach dem Prinzip der Unfallversicherung würden zwei Drittel des wirklich verdienten Lohnes gewährt und "sollte es denn denkbar sein, daß der allgemeine Grundsatz der UV für die ersten 13 Wochen vollständig beseitigt, daß statt zwei Drittel des wirklichen Lohnes nur die Hälfte des ortsüblichen Tagelohns gewährt werden soll?"¹⁾ Man wendet sich heftig gegen Bedenken aus den Reihen der Reichspartei und Nationalliberalen, daß ein Krankengeld in Höhe der Hälfte des entsprechenden Lohnes u.U. einen Anreiz zur Simulation gebe; ein beweglicher Maßstab von 30 - 50 % hätte den Kassen eine Anpassung an örtliche Verhältnisse und Bedürfnisse der Arbeiter ermöglicht²⁾. "Es sollte doch für jeden, der die wirkliche Lage der Arbeiter kennt, selbstverständlich erscheinen, daß die Hälfte des ortsüblichen Tagelohns in der Tat das äußerste Minimum ist, welches man ihm und seiner Familie als Krankenunterstützung bieten kann. Darunter zu gehen, heißt doch gerade, der ausgesprochenen Tendenz des Gesetzes ins Gesicht schlagen... Ich möchte bitten, von solchen Deklamationen ein für allemal abzu- sehen. Es ist schon eine große Selbstüberwindung, wenn wir uns entschließen, aus praktischen Rücksichten für eine so niedrige Minimalsumme einzutreten, aber es muß dies eben... bezüglich der Gemeindeversicherung geschehen... wenn die Gemeindeversicherung derartig ausgestattet wird, daß ihre Unterstützung den meisten Arbeitern genügt, so ist ja keine Veranlassung für sie, sich einer organisierten und selbständigen Klasse anzuschließen".³⁾ Ein Vertreter des "manchesterlichen" Flügels der Fortschrittspartei betrachtet nicht nur die Unfall- sondern auch Krankenversicherung vom Standpunkt der privatrechtlichen Haftpflicht. Man entschädige den Arbeiter nicht etwa, "um einen Armen reich zu

1) Abg.Hirsch 2.Lesung KVG a.a.O. S. 2021/22

2) Abg.Leuschner u. Hammacher, ebd. S. 2059

3) Abg.Hirsch ebd. S. 2064

ebenso Lasker ebd. S. 2028, im Gegensatz zur 1. Lesung a.a.O. S. 236/37

machen" oder aus dem Pflichtbewußtsein heraus "Hungrige zu ernähren", denn sonst hätte das Bedarfsprinzip in den Entwurf eingehen müssen, sondern weil der Arbeiter individuell nicht mehr die Herrschaft über das, was ihn schädigen könne, zu gewinnen vermöchte, und die Industrie, die aus dieser Einrichtung Nutzen ziehe, als fingierter Schadenszuführer den Schaden ausgleichen müsse. Deshalb sei es ihm unerklärlich, mit welchem Rechtsgrund man den Schadensersatz beschneide, und er fordere logischerweise Krankengelder in voller Lohnhöhe¹⁾.

Der elsässische Abgeordnete Grad erklärt, obgleich die Industriekreise im Elsass es vorziehen würden, Stiftungen zum Wohl der Arbeiter ohne staatliche Nötigung der freien Initiative zu überlassen, stünde man dem Gesetz nicht feindlich gegenüber. Es müßten Verhältnisse angestrebt werden, die den Arbeiter einsehen ließen, "daß ein Umsturz der Gesellschaftsform ihre Lebensverhältnisse auch nicht günstiger gestalten werde"²⁾.

Die Sozialdemokratie tadelt in erster Linie die Begrenzung des Personenkreises und weist vor allem die Arbeitgeberbeiträge von ihrer "Anschauung aus ganz und gar zurück. Die Krankenkassen haben die Arbeiter einfach selbst zu verwalten... die Arbeitgeber sollen im ganzen nur für die Unfallversicherung aufkommen"³⁾. Die Partei verteidigt in diesem Zusammenhang die gleichen Interessen wie der Abgeordnete Hirsch, der sich zwar auf das "heilige Recht der Persönlichkeit" beruft⁴⁾, daneben aber auch sehr von der Sorge um die Konkurrenzfähigkeit der freien Hilfskassen erfüllt ist. Statt der Arbeitgeberbeiträge fordern die Sozialdemokraten Staatszuschüsse. Diese seien hinsichtlich der Belastung des armen Mannes mit Schutzzöllen und indirekten Steuern gerechtfertigt und "eine ganz harmlose Form des Staatssozialismus". Außerdem würden auf diese Weise die

1) Abg. Lenzmann 1. Lesung KVG a.a.O. S. 247

2) Abg. Grad ebd. S.233 ff.

3) Abg. Kräcker ebd. S.215

4) Abg. Hirsch 2.Lesung KVG a.a.O. S. 2017 und 2143.

Kommunen entlastet und man begriffe nicht, warum die Regierung nicht "mit beiden Händen" die sozialdemokratischen Vorschläge aufgreife¹⁾.

Zum § 6 lag ein sozialdemokratischer Antrag vor, der das Krankengeld auf die volle Höhe des Tagelohns festsetzen wollte; die Hälfte erschiene zu gering, und überdies sei in vielen Gegenden der Tagelohn so niedrig, daß Erkrankte schließlich 70 - 50 Pf als Tagegeld erhalten könnten, was kaum für die notdürftigste Nahrung ausreiche²⁾.

Lohmann erhebt gegen die sozialdemokratische Betrachtungsweise Einspruch. "Niemals würden sie (die verbündeten Regierungen) sich entschließen können, eine Institution in irrationeller Weise zu regeln, bloß zu dem Zwecke, ein Körnchen sozialistischen Salzes hineinzubringen. Ganz irrationell würde es sein, wenn man in diesem Falle den Gemeinden eine Unterstützung aus der Staatskasse zubilligen wollte für den Fall, daß sie mit den Beiträgen zur Gemeindekrankenversicherung nicht auskommen. Es wäre das geradezu eine Prämierung schlechter Wirtschaft"³⁾. Er verteidigt die Höhe des Krankengeldes mit dem Hinweis, daß gegenwärtig nur wenige Kassen das leisten, was der Entwurf als Mindestleistung vorsehe. Außerdem seien die organisierten Kassen nicht gehalten, bei den gesetzlichen Mindestbedingungen stehen zu bleiben. Die Bestimmungen für die Gemeindekrankenversicherung dagegen seien "eine durchaus gebotene Vorsicht, damit man erst sieht, was auf diesem Gebiet geleistet werden kann"⁴⁾.

Die Regierungsparteien verhalten sich zur Frage des Leistungsrechts ziemlich abtinent. Abgesehen von den schon vermerkten Bedenken (S. 23), die man wohl ihrer Unpopularität wegen nicht weiter aufgriff, überlassen sie es den

1) Sten. Ber. Verhandl. Reichstag 5. Leg. 2. Sess. 1892/93 31.4
3. Lesung KVG S. 2468; 2. Lesung KVG a. a. O. S. 1999, 2068
2) 2. Lesung KVG a. a. O. S. 2063
3) 2. Lesung KVG a. a. O. S. 2017
4) 1. Lesung KVG a. a. O. S. 242

Regierungsvertretern, den Entwurf gegen die Angriffe der Opposition zu verteidigen. Der Abgeordnete Buhl gibt zu erkennen, daß er die prinzipiellen Bedenken der Fortschrittspartei im gewissen Umfang nachvollziehen kann, indem er die Divergenzen zwischen den beiden liberalen Parteien zu mildern versucht: Die Gemeindeversicherung sei nur als Übergang gedacht und läge mit ihren Leistungen über dem Hilfskassenniveau, wenn man für die Naturalleistungen einen entsprechenden Prozentsatz hinzurechne¹⁾. Dies bestätigt auch ein Vertreter der Reichspartei²⁾, und der Kommissionsberichterstatter bittet, den § 6 in der Kommissionsfassung anzunehmen, da es sich hierbei nicht darum handle, was eine organisierte Kasse "leisten soll oder darf, sondern was mangels einer organisierten Kasse von den Gemeinden, nötigenfalls aus Gemeindemitteln, mindestens geleistet werden muß³⁾.

Einzig gegen die von der Kommission beschlossene, obligatorische Wöchnerinnenunterstützung von mindestens 3 Wochen Krankengeld erhob sich ein deutlicher Widerspruch. "Ganz ohne Rücksicht darauf, ob ein eheliches oder uneheliches Wochenbett vorhanden ist", dürfe die Kasse nicht durch so hohe Minimalleistungen belastet werden (Paasche RP); und es sei ein erstrebenswertes Ziel, daß die Lohnhöhe des Mannes die Mitarbeit der Frau allmählich überflüssig mache und sie aus der Fabrik verdränge. (v. Hertling Z, Hammacher M⁴⁾)

Das Zentrum legt den größten Wert darauf, seine positive Einstellung zum Versicherungszwang zu motivieren, indem es versucht, seinen Standpunkt zwischen Liberalismus, Sozialismus und Staatsomnipotenz genau zu bestimmen. Der "Versicherungszwang gründe sich auf die besonderen Verhältnisse der Industrie, er ginge mit der Entwicklung Hand in Hand". Deshalb habe man die Zweckmäßigkeit, Gerechtigkeit und Billigkeit eines solchen Mittels eingehend zu prüfen.

1) Abg. Buhl 2. Lesung KVG a. a. O. S. 1980/81

2) Abg. Lohren ebd. S. 2097; ebenso Abg. Sonnemann S. 2007

3) v. Maltzahn-Gülz ebd. S. 2066

4) ebd. S. 2105/06

Da die Entwicklung der Industrie, des Arbeitsmarktes und -verhältnisses den Lohn mehr oder minder auf das Existenzminimum gedrängt habe, welches eine Vorsorge für die Wechselfälle des Lebens unmöglich mache, müsse die Gesamtheit ungerechterweise die Last für den erkrankten Arbeiter tragen, während der Arbeitgeber nur für die Tage der Gesundheit und Arbeitskraft aufkomme. Durch den Versicherungszwang aber würde die Versicherungsprämie zu einem notwendigen und regelmäßigen Bestandteil des Lohnes gemacht¹⁾. "Es ist durchaus das Ziel einer normalen Gestaltung des Erwerbsverhältnisses des industriellen Arbeiters anzuerkennen, daß ... der Lohn ... eine solche Höhe einnimmt, daß daraus nicht nur das Minimum des täglichen Unterhalts bestritten werden kann, sondern daß sich daraus auch diejenigen Reserven bilden lassen, die ihn für Fälle der Krankheit und ähnliche sicher und schadlos halten"²⁾.

Der § 47 (Arbeitgeberbeiträge) wurde in der Kommissionsfassung vom Plenum angenommen, obgleich der Abgeordnete Hirsch seinen Streichungsantrag ausführlich begründete. Die nationalliberale und Reichspartei sprachen sich gegen den Antrag aus, und der Kommissionsberichterstatter erklärte, der § 47 und seine Ausdehnung durch die Kommission habe mit dem Unfallversicherungsgesetz gar nichts mehr zu tun und sei ganz einfach die Voraussetzung für die Erweiterung des Leistungsrechts gewesen.

Da die Schlußabstimmung am 25. Mai 1883 nicht namentlich sondern nur zahlenmäßig erfolgte, darüber hinaus nur die Sozialdemokratie den Fraktionszwang übte, läßt sich die Haltung der einzelnen Parteien nicht exakt bestimmen.

Fest steht zunächst, daß sich die Sozialdemokraten geschlossen gegen das Gesetz aussprachen. Diese Ablehnung entsprach sowohl der parlamentarischen Taktik als auch der damaligen sozialdemokratischen Auffassung von der

1) Abg. v. Hertling 2. Lesung KVG a.a.O. S. 1977

2) derselbe 3. Lesung KVG a.a.O. S. 2484

bestehenden Gesellschaftsform und der ihr innewohnenden Tendenzen. Die Haltung der Partei zur Frage des Krankengeldes und der Antrag auf die volle Lohnentschädigung ist infolgedessen in erster Linie als dilatorisch anzusehen. Aber abgesehen davon, lag dieser Forderung der Wunsch zugrunde, dem Recht auf Arbeit, das die liberale Wirtschaftsordnung nicht kannte, auf diese Weise in einem Teilbereich des Erwerbslebens Gesetzeskraft zu verschaffen. Der Bereitstellung der erforderlichen Mittel standen nach der Auffassung der Partei keine Hemmnisse im Wege, da es sich nach der Mehrwerttheorie um dem Arbeiter widerrechtlich vorenthaltene Mittel durch den Kapitalismus handelte. Materiell wäre also in einer Annahme des Antrages ein erster Schritt zu der angestrebten gerechteren Verteilung des Sozialproduktes gesehen worden.

Neben der prinzipiellen Argumentation mit dem Haftpflicht- und Selbsthilfeprinzip der Fortschrittspartei stand das lebhafteste Interesse, die gesetzlichen Mindestleistungen nicht über dem Leistungsvermögen der freien Hilfskassen normiert zu sehen. Hierin offenbart sich eine gewisse Inkonssequenz dieser Partei, wenn sie einerseits die persönliche Dispositionsfreiheit als das höchste Ziel der Arbeiter ins Treffen führt und andererseits eine Konkurrenz der staatlichen Kassen in höheren Barleistungen fürchtet und bekämpft. Aus diesem Grunde stimmte der größere Teil der Fortschrittspartei gegen das Gesetz.

Die Annahme der Vorlage erfolgte durch die Rechtsparteien und das Zentrum. Der Zentrumsabgeordnete v. Hertling, der zu jener Zeit bei sozialpolitischen Fragen führend war, schreibt in seinen Erinnerungen, daß er grundsätzliche Bedenken gegen die Einführung des Versicherungszwangs auch bei den wirtschaftlichen Folgen der Krankheit nicht gehabt habe, obgleich er keine solidarische Haftung der Großunternehmer (wie bei der UV) habe konstruieren können. Er habe aber nichts dagegen einzuwenden gehabt, wenn der Abgeordnete Lasker in Versicherungszwang eine veränderte

Form der Armenpflege erblickte. "Denn auch die Armenpflege hat ihren Grund im natürlichen Recht. Der Mensch hat einen Anspruch auf das zum Leben Unentbehrliche... Die Zahlung der Versicherungsprämie durch den Arbeitgeber bedeutet die pflichtmäßige Übernahme des Teiles der Produktionskosten, welche durch die Fürsorge für den sterblichen Arbeiter entstehen" ¹⁾.

Auch für das Zentrum stand die Auseinandersetzung mit dem Versicherungszwang an erster Stelle, während es zum Leistungsrecht nicht einmal indirekt Stellung nahm. Für den Sozialpolitiker v. Hertling galt es zunächst, die neue Institution mit seiner Vorstellung von den Aufgaben des Rechtsstaates in Einklang zu bringen. Dies ging durch den Hinweis auf die besonderen Verhältnisse des industriellen Großbetriebes unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sowie Verwirklichung des Zieles, das natürliche Menschenrecht auf das zum Leben Unentbehrliche zu realisieren. Demgegenüber stand die grundsätzlich ablehnende Haltung angesichts jeder direkten staatlichen Wohlfahrtspolitik und die Furcht, daß spendenkundige Liebe und dankbarer Gehorsam durch erzwungene Leistung und selbstverständlichen Anspruch verdrängt würden. Aus diesem Zwiespalt mit der Sorge, das Betätigungsfeld der Caritas würde zunehmend vom Staate erobert, läßt sich erklären, warum die Partei zur Frage des Krankengeldes nicht direkt Stellungnahm.

Auf die Gefahr der Simulation wurde von den politischen Vertretern der Unternehmerschaft, Reichsparteilern und Nationalliberalen hingewiesen. Da der Reichstag die gewünschte Normierung des Krankengeldes zwischen 30 - 50 % des Lohnes nicht aufgriff, werden seine Majorität und die Regierung den Vorschlag des Referentenentwurfs für das Minimum dessen, was geleistet werden müsse, angesehen haben. Die Konservativen zeigten sich bei der Versicherungsgesetzgebung zunächst noch wenig engagiert. Da die Landarbeiter

¹⁾ v. Hertling: Erinnerungen 1893 S. 107. Zitiert nach Karl Heidemann: Bismarcks Sozialpolitik und die Zentrums-
partei 1881/84; Diss. Göttingen 1960 S. 83/84

von sozialdemokratischen Ideen noch nicht infiziert waren, stand die Majorität dieser Partei auf dem Standpunkt, daß den konservativen Interessen durch positive Maßnahmen für die gewerblichen Arbeiter hinlänglich gedient sei.

b) Die weitere Entwicklung

Die Reichsversicherungsordnung v. Mai 1911 brachte für die Krankenversicherung die einschneidendste Veränderung, da auf diesem Gebiet - im Gegensatz zu den anderen Versicherungszweigen - seit der Novelle v. 1892 nur kleinere Reformen in Detailsfragen vorgenommen worden waren.¹⁾

Es war für das Leistungsrecht von Bedeutung, daß die Mindestleistung der Gemeindekrankenversicherung durch die entsprechenden Bestimmungen für die Ortskrankenkassen ersetzt wurde, also für alle gewerblichen Arbeiter der Ortslohn als Bemessungsgrundlage wegfiel und auch die Gewährung der Wöchnerinnehilfe, deren Dauer jetzt 8 Wochen betrug, für alle Kassen obligatorisch wurde. Der "Grundlohn", nach dem sich die Barleistungen richteten, war wie im geltenden Rechts der durchschnittliche, klassenweise festgesetzte Tagelohn. An seine Stelle durfte die Satzung **aller Kassen** den wirklichen Verdienst setzen (§ 195). Die Kommission tat ein übriges und erhöhte den zu berücksichtigenden Verdienst für die Berechnung des Krankengeldes nach dem durchschnittlichen Lohn von 4,- auf 5,- Mark, nach dem wirklichen Lohn von 5,- auf 6,- Mark²⁾. Anträge in der Kommission und im Plenum, die Höchstgrenzen überhaupt zu streichen und alle Kannvorschriften in Mustervorschriften umzuwandeln, wurden mit dem Hinweis auf die finanzielle Belastung und Satzungs-freiheit zurückgewiesen³⁾.

Da die agrarisch gesinnte Mehrheit des Reichstages, zu der auch ein großer Teil des Zentrums, Nationalliberale

1) Sten.Ber.Verhandl.Reichst.12.Leg. 2.Sess. 1910 Begr.RVO Nr. 340, Bd.274 S.20

2) Sten.Ber.Verhandl.Reichst.12.Leg. 2.Sess.Komm.Ber.RVO Nr. 946 Bd.279 S.4548

3) ebd.; ebenso Sten.Ber.Verhandl.Reichst. 12.Leg. 2.Sess. 1911, 2. Lesung RVO Bd.266. 8 6460

und selbst einige Volksparteiler gehörten¹⁾, dem Drucke der öffentlichen Meinung nachgebend, sich mehr oder weniger mit einer obligatorischen Krankenversicherung der Landarbeiter befreunden mußte, wurde für die neuen Landkrankenkassen (§ 444- 520) der Ortslohn als fakultative Bemessungsgrundlage vorgesehen (§ 196). Seine Berechnung oblag aber von nun an dem Oberversicherungsamt (§ 161), das ihn e i n - h e i t l i c h nach dem Durchschnitt des gesamten Versicherungsbezirkes für 4 Jahre festlegte und nur bei großen Lohnunterschieden und außergewöhnlichen Schwankungen in den Erwerbsverhältnissen von dieser Bestimmung abweichen durfte (§§ 162, 163). Andererseits konnte die Satzung der Landkrankenkassen gewisse Gruppen, "für die der Ortslohn als Grundlohn weniger geeignet ist, so namentlich landwirtschaftliche Betriebsbeamte und höher gelohnte Facharbeiter"²⁾ nach den Bestimmungen für Ortskrankenkassen behandeln (§ 196 Abs. 3):

Sowohl gegen die dem Oberversicherungsamt eingeräumte Kompetenz als auch gegen den durchschnittlichen Ortslohn erhob sich lebhafter Widerspruch. Sozialdemokratie, Freisinnige Volkspartei und auch Nationalliberale wandten sich mehr oder weniger offen gegen die Schlechterstellung des landwirtschaftlichen Arbeiters, und nur dadurch, daß sich das Zentrum in dritter Kommissionslesung wieder auf die Seite der Konservativen stellte, mußte die in erster Lesung beschlossene Gleichstellung der Landkrankenkassen mit den Ortskrankenkassen eliminiert werden³⁾.

Den lebhaftesten Widerspruch erregte der § 452, der das Krankengeld für die Landarbeiter während des 1. Oktober bis 31. März auf ein Viertel des Ortslohns fakultativ zu senken erlaubte. Die Rechte motivierte diese Bestimmung mit dem Anreiz zur Simulation, der anderenfalls eine zwangsläufige Folge des niedrigen Lohnniveaus im Winter

1) H.Herkner: Die Arbeiterfrage, 1921, Bd. 2, S. 118

2) Begr. RVO a. a. O. S. 154

3) Sten. Ber. Verhandl. Reichst. 12. Leg. 2. Sess. 1911
Bd. 267, 3. Lesung RVO S. 7157 u. 7164

sein würde. Die Kommission hatte die in erster Beratung beschlossene Streichung dieser Bestimmung nicht aufrecht erhalten können¹⁾, und auch in der zweiten Plenarsitzung kamen Sozialdemokratie und Freisinnige Volkspartei mit entsprechenden Anträgen nicht durch. Der Kommissionsberichterstatter argumentierte, wie in den meisten Fällen, mit dem Ermessensspielraum des Kassenstatuts und der gebotenen Vorsicht im Hinblick auf möglichen Mißbrauch²⁾.

Die allgemeine Begründung zur RVO führte aus, daß das Krankengeld "zwar ein nützlicher und wertvoller, immerhin aber kein ganz unerläßlicher Bestandteil der Krankenhilfe" bedeute, und eine aus "zwingenden Gründen" vorzunehmende Kürzung im entsprechenden Verhältnis zu den Beiträgen sicherlich dem Verzicht auf die Krankenversicherung überhaupt vorzuziehen sei³⁾.

Wenngleich auch der Gesetzgeber der achtziger Jahre betonte, daß das Gesetz keine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit einführen wolle und der Naturalleistung wachsende Bedeutung zufiel, so legt die zugespitzte Formulierung der RVO-Begründung doch einen neuen, fast sinnändernden Akzent auf die Funktion des Krankengeldes. Man erkennt schon hier - wie noch deutlicher aufzuzeigen sein wird -, daß eine spätere Interpretation die ursprünglichen Ziele des Gesetzgebers abweichend deutet, wenn man aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen eine geringere Leistung zu normieren gezwungen ist.

Im Vergleich zu den achtziger Jahren verlief die parlamentarische Diskussion bemerkenswert ruhig, und die Polemik der Opposition richtete sich überwiegend gegen andere Parteien, insbesondere gegen das Zentrum. Selten erfolgte ein Angriff auf die Regierung und den Bundesrat. Die mit der Reichsgründung verbundenen vordringlichsten Aufgaben glaubte man im wesentlichen gelöst zu haben; partikularisti-

1) 2. Lesung RVO a. a. O. S. 6732

2) ebd. S. 6730/32

3) Begr. RVO a. a. O. S. 102

sche Resentiments und Gründungsenthusiasmus, Kulturkampf und Sozialistengesetze waren Phänomene, die mehr oder weniger der Vergangenheit angehörten. An die Stelle des strengen Bismarckschen Regiments, das zwangsläufig Spannungen und Gegenkräfte im Reichstag hervorgerufen hatte, war eine Regierung getreten, die um die entwicklungsbedingte Labilität der staatstragenden Kräfte und der hierauf ruhenden konstitutionellen Monarchie wußte, und aus diesem Grunde vorsichtig und nicht sehr profiliert zwischen Monarch und Reichstag operierte.

Andererseits bewirkte die Ungunst der außenpolitischen Situation eine gewisse Dämpfung der parteipolitischen Divergenzen.

Da überdies die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Erörterungen in zunehmendem Maße durch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände erfolgten, schlugen sich die Zugeständnisse der Regierung an den Reichstag und umgekehrt seither in offiziellen und programmatischen Formen nieder.

"Man bevorzugte auf beiden Seiten die unmerkliche Entwicklung und die stillschweigende Anerkennung"¹⁾.

Ausschlaggebend für den reaktionären Zug der Reichsversicherungsordnung erscheint in diesem Zusammenhang die kompakte, agrarisch gesinnte Majorität²⁾ des Reichstags, für deren Mäßigung in erster Linie das Zentrum zuständig gewesen wäre. Doch seit der Jahrhundertwende gewann das nach Realpolitik drangende katholische Unternehmertum für den sozialpolitischen Kurs der Partei mehr und mehr an Bedeutung und zeitigte eine gouvernementale, die bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bejahende Politik, die der christlich-sozialen Idee lediglich durch Bekämpfung der kapitalistischen Auswüchse Rechnung trug³⁾.

1) W. Treue a.a.O. S. 25

2) H. Herkner a.a.O. S. 118

3) Th. Brauer: Der deutsche Katholizismus und die soziale Entwicklung d. kapital. Zeitalters, Archiv f. Rechts- u. Wirtschaftsphilosophie, Bd. 24, 1930/31, S. 238-253
M. Moennig: Die deutschen katholischen Sozialpolitiker...
Diss. Münster 1927, S. 27 ff.

D. Zusammenfassung

Das Krankenversicherungsgesetz hatte keine eigene Entstehungsursache. Es empfing von der Unfallversicherung seine Impulse und seine Bestimmung. Die Vorgeschichte der Unfallversicherung erhellt, daß die Regierungsinitiative nicht schlechthin "auf Liebe" ¹⁾ beruhte sondern die sichtbare Wohltätigkeit des Staates in erster Linie ein Ausdruck ^{der Sorge} um den inneren Bestand des Reiches war. Es mag dahingestellt sein, in welchem Umfang politische Nebenabsichten verfolgt wurden, da die Krankenversicherung ihrem Wesen und ihrer Bestimmung nach einer territorialen Organisation bedurfte und eine finanzielle Beteiligung des Reiches weder historisch begründbar noch politisch durchsetzbar gewesen wäre. Trotzdem wird man von der Voraussetzung ausgehen dürfen, daß die Leistungshöhe selbst kein isoliertes Phänomen darstellte, daß die "Verpackung" und die "Geste", mit der die Wohltat dargebracht wurde, eine mindestens ebenso wichtige Rolle spielten wie ihr materieller Gehalt. Um die Divergenz zwischen Krankengeld und Unfallrente mit dem inneren Zusammenhang der beiden Gesetze in Einklang zu bringen, definierte man sie als Arbeiterbeitrag zur Unfallversicherung.

Was das engere Ziel des Gesetzes betrifft, so galt es, nicht eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit sondern gegen Krankheit zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist es auffallend, daß die Regierungsbegründung an keiner Stelle die Vermutung zuläßt, der Normierung der Mindestleistungen seien statistische Untersuchungen vorausgegangen. Bismarcks Mißtrauen gegen Nationalökonomie und Statistik, "die da mitunter auf einem hohen Pferde sitzt, aber den Boden nicht sieht, auf dem sie reitet" ²⁾, erscheint als einzige Erklärung nicht sehr befriedigend.

1) Lohmann an Wyneken, 22.4.1889, bei Rothfels a.a.O. S.72

2) Bismarck Reichstagsrede v.20.3.1881, Poschinger a.a.O. S.51 Bd. 2

Neben die Absicht des Gesetzgebers tritt der Einfluss der Überlieferung, in unserem Zusammenhang die Bestimmungen des Hilfskassengesetzes. Das Bestreben, an traditionelle Regelungen anzuknüpfen, wird in doppelter Hinsicht zu interpretieren sein. Zunächst empfiehlt es sich aus ökonomischen Gründen. Die Anwendung eines Maßstabs und einer Berechnungsgrundlage deren Zweckmäßigkeit und wirtschaftliche Durchführbarkeit - wenn auch mit Einschränkungen - als erwiesen angesehen werden kann, bedeutet eine Garantie für ihre verhältnismäßige Richtigkeit und erleichtert den Schritt in die Zukunft. Gerade die Versicherung und die Sozialversicherung im besonderen, deren Bestand von der kalkulatorischen Erfassung eines sowohl in zeitlicher als auch quantitativer Hinsicht ungewissen Risikos abhängig ist, muss sich überwiegend auf empirische Erkenntnis stützen. Im Gegensatz zu den anderen Versicherungszweigen, die mehr oder weniger ein Schritt ins Dunkle waren, konnte die Krankenversicherung an eine erfahrungsreiche Tradition anknüpfen und über diese hinaus gehen, weil sie nunmehr über einen vorausberechenbaren Personenkreis und Mittelaufgang verfügte.

Daneben war es aber auch aus politischen Gründen opportun, auf die Kontinuität der beiden Gesetze zu pochen. Einmal ist es leichter, eine Erfahrung für sich sprechen zu lassen als mit unbewiesenen theoretischen Erkenntnissen zu operieren. Zum anderen ist es im Zeitalter des allgemeinen Wahlrechts für den Gesetzgeber fast unmöglich, durch eine neue Bestimmung die Garantien des geltenden Rechts allzu erkennbar zu verringern. Der Wähler muss zumindest den Eindruck haben, daß ihn die Arbeit des Reichstags zukünftig nicht schlechter stellt.

In diesem Zusammenhang stößt man auf die politische und wirtschaftspolitische Durchsetzbarkeit des KVG. Die sozialpolitische Bereitschaft des Reichstags der achtziger Jahre wurzelte in der Furcht vor der "roten Gefahr". Abgesehen von dem Versprechen Bismarcks, daß die Repressivpolitik der

Regierung durch eine positive Sozialpolitik ergänzt würde, bewirkte die heftige sozialdemokratische Agitation im In- und Auslande die Allgegenwärtigkeit der sozialen Frage. An der Einlösung des Versprechens waren besonders die Grossindustrie und ihre Vertreter im Reichstag, Reichspartei, Nationalliberale und nach der Jahrhundertwende im gewissen Umfang auch das Zentrum interessiert.

Wegen des Primats des Aussenhandels und seiner grossen Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft glaubte man in der Belastung der Industrie sehr vorsichtig vorgehen zu müssen. Allein hinsichtlich der noch in Aussicht stehenden Versicherungsgesetze schien die Rücksicht auf die weltmarktpolitische Situation geboten und eine zurückhaltende Normierung der Beiträge begründet.

Die konstante Relation zwischen Lohn, Beitrag und Krankengeld stand weder bei der Regierung noch im Reichstag zur Debatte. Sie war selbstverständlich. Selbst die Sozialdemokratie zeigte sich in diesem Zusammenhang - wie bei der Beratung des Invalidenversicherungsgesetzes noch deutlicher wird - empfindlich versicherungsgerecht. Dagegen wurden die Bemessungsgrundlagen (ortsüblicher Tageslohn, durchschnittlicher Tageslohn, klassenweiser Durchschnittslohn) nicht ohne lebhaftes Erörterungen und Veränderungen angenommen. Regierung und Majorität des Reichstages bekannten sich im Grunde zur Bemessung des Krankengeldes nach dem Individualverdienst. Es sind verwaltungstechnische Schwierigkeiten und die teilweise mangelhafte Lohnbuchhaltung, welche die reine Anwendung dieses Prinzips erschweren. Immerhin wurde es zunächst für die Fabrikkrankenkassen und später für die Ortskrankenkassen fakultativ vorgesehen, während die klassenweise Festsetzung der Durchschnittslöhne dem Berufsprinzip wenigstens teilweise gerecht werden wollte.

Anders verhielt es sich bei der Gemeinde- und Landkrankenversicherung. In der Gemeindekrankenversicherung lag die letzte, unbedingte Unterstützungsgarantie, sie war der Schlußstein des ganzen Versicherungsgebäudes und ihre Leistungsfähigkeit musste unter allen Umständen verbürgt sein.

Sie rückte wesensmäßig so hart an die Grenze des Armenrechts, daß jeder unvorsichtige Schritt die gute Absicht des Gesetzes illusorisch gemacht hätte. Zum anderen sollte sie aber nicht nur das letzte, unbedingt zuständige Auffangbecken sein sondern auch einen Anreiz zur Bildung von Ortskrankenkassen bieten. Zum dritten ließ die voraussichtliche Heterogenität des Versichertenkreises die Anwendung des Berufsprinzips nicht zu, im Gegensatz zur Landkrankenversicherung. Man konnte auch nicht von einem allgemeinen Durchschnittslohn ihrer Mitglieder ausgehen, weil dann die Tagelöhner zu noch belastet worden waren. Aus diesem Grunde wählte man als Berechnungsgrundlage den Durchschnitt des jeweils örtlichen, untersten Lohnniveaus und nahm die Nivellierung der individuellen Bedürfnisse auf dieser Basis in Kauf.

Der sozialpolitische Optimismus des Gesetzgebers schlug sich aufgrund der erwähnten Bedenken nicht in der Gewährung großzügiger Leistungen sondern in der Hoffnung nieder, daß die Gemeindekrankenversicherung nur eine Übergangsform zu qualifizierteren Kassenarten darstellen würde, und die Aufhebung des Ortslohns als Maßstab für die Krankengelder gewerblicher Arbeiter durch die RVO läßt diesen Optimismus gerechtfertigt erscheinen.

§ 2 Das Unfallversicherungsgesetz von 1884

Vorwort

Der Annahme des Unfallversicherungsgesetzes im Jahre 1884 gingen drei Gesetzentwürfe und heftige Diskussionen in der Öffentlichkeit über die Wahl des rechten Weges voraus. Die gesetzgeberische Arbeit bestand nicht in einer **Anpassung** des geltenden Rechtes an die Zielsetzung sondern in der Einführung eines neuen Systems in der Unfallhilfe.

Da der Bruch mit der Tradition für die spätere Normierung der Unfallrente und ihre Begründung von einiger Wichtigkeit ist, gilt es zunächst, wieder die vorgängige Entwicklung zu skizzieren. Sodann müssen die sozialpolitischen Prinzipien der Regierung und die gesetzgeberische Vorarbeit verfolgt werden, um die bewußte und grundsätzliche Abkehr vom Haftpflichtgesetz und seinen Prinzipien deutlich zu machen. Dabei mag es daningestellt sein, in welchem Umfang die Zielsetzung zu einer einseitigen Betrachtung und Interpretation der Erfahrung führte; ob den Mängeln des geltenden Rechtes einzig auf dem von der Regierung vorgeschlagenen Weg begegnet werden konnte.

Während der vier Jahre, welche die Fertigstellung des Gesetzes in Anspruch nahm, stand jedoch die zu gewährende Leistung von Anfang an fest. Regierung, Regierungsparteien, Opposition (abgesehen von der Sozialdemokratie), Wissenschaft und Arbeitgeberverbände stimmten einer Rentenhöhe von $66 \frac{2}{3} \%$ des Lohnes vorbehaltlos zu. Dagegen durchlief die Aufteilung der Beitragslast alle denkbaren Stadien, bis sich in der Übernahme der gesamten Versicherungslast seitens der Unternehmer für die Regierung der Weg "durch die enge Pforte der Zustimmung (des Reichstags)"¹⁾ zeigte. Auch dieser Entwicklung mußte nachgegangen werden, um erkennbar zu machen, das ein innerer Zusammenhang zwischen

1) Bismarck, Sten. Ser. Verhandl. Reichst. 5. Leg. 4. Sess. 1884 Bd. 75 1. Lesung, 3. UVG-Entwurf, S. 55/36

der Entschädigungspflicht eines Schadensstifters und der Finanzierung der Unfallversicherung ursprünglich nicht bestand.

Im weiteren wird gezeigt, daß erst die geringere Leistung der Invalidenversicherung die Begründung der Unfallrente wieder in die Nähe des Entschädigungsdenkens rückte. Als die Reichsversicherungsordnung den Wunsch nach einer Erhöhung der Invalidenrenten nicht erfüllte, stellte man endgültig und eindeutig auf den prinzipiellen Zusammenhang zwischen Unfallversicherung und Haftpflichtgesetz ab.

Die Untersuchung verfolgt nicht das Ziel, einen Beitrag zu den überwiegend juristischen Grundsatzfragen zu leisten, sondern sie will lediglich daran erinnern, daß die Unfallrente, ungeachtet dieser Problematik, ursprünglich normiert und begründet wurde.

A. Die Erfahrung

Lagen die geschichtlichen Wurzeln der Krankenunterstützung in der patriarchalischen Schutzpflicht und genossenschaftlichen Selbsthilfe, so ging die Unfallfürsorge zunächst von einer Weiterentwicklung des zivilrechtlichen Verschuldensprinzip aus.

Diese Entwicklung war naturgemäß mit der wachsenden Industrialisierung verbunden, die erst allmählich innerhalb des Kreises der traditionellen Unterstützungsbedürftigen die Verunglückten als besondere Kategorie entstehen ließ. Bei diesen traten die Schäden der industriellen Revolution am greifbarsten in Erscheinung; ihre Hilfsbedürftigkeit beruhte auf einem ganz konkreten Anlaß, den man zunächst mit der allgemeinen zivilrechtlichen Haftpflicht erfassen zu können glaubte.

Das gemeine Recht¹⁾ stellte in diesem Zusammenhang zwei grundsätzliche Regelungen auf: Man haftete nur für eigenes Verschulden und nicht für eine Schadenszufügung durch höhere Gewalt. Allerdings gab es in den deutschen Partikularrechten einige von diesen Prinzipien abweichende Bestimmungen.

Das Preuß. ALR v. 5. 2. 1794 kannte zum Beispiel die culpa in eligendo, d.h. es stellte eine - allerdings subsidiäre - Schadensersatzpflicht des Vertretenen für den schadensstiftenden Vertreter fest. Jedoch mußte der Geschädigte den Nachweis erbringen können, daß die Auswahl des Vertreters nicht mit der erforderlichen Umsicht und Sorgfalt vorgenommen worden war. Der Code civil von 1804 und damit u.a. auch das Bad. Landrecht sahen in Artikel 1382-1384²⁾ von jedem Verschulden ab: "On est responsable non seulement du dommage, que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui, qui est causé par le fait de personnes dont on doit répondre".

Einen ersten Schritt über die geltenden Haftpflichtvoraussetzungen hinaus tat das Preuß. Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen v. 3. 11. 1838, dessen § 25 für die spätere Gesetzgebung vorbildlich geworden ist. Er verpflichtete die Gesellschaft zum Ersatz aller Schäden, die den beförderten Personen und Sachen während der Beförderung entstanden. Die Gesellschaft konnte sich nur durch den Nachweis eines Verschuldens der Geschädigten oder unabwendbaren Zufalls von der Ersatzpflicht befreien. Der soziale Akzent dieser Bestimmung lag in der Verschiebung der Beweislast vom Geschädigten auf den Verpflichteten. Das AHGB v. 31. 5. 1861 dehnte lediglich die preuß. Regelung der Sachschadenhaftung auf das ganze Reich aus.

1) vergl. im folgenden Stier-Somlo a.a.O. S. 36 ff.

2) derselbe S. 37. Vergl. auch R. Förtsch: Der Code civil und das BGB, Berlin 1897, S. 219; Heinrich Stoll: Vertrag und Unrecht, Tübingen 1945, S. 216

Erst das Haftpflichtgesetz v. 7. 6. 1871 übernahm in § 1 den ganzen Inhalt des § 25 Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen von 1838. Angesichts der veränderten Verhältnisse hatte man jedoch erkannt, daß der Gefährdungsgrad anderer Produktionszweige eine weitere Neuregelung erforderlich machte.zielte die verschärfte Haftpflicht der Eisenbahn ohne Verschuldenspräsomtion auf den Schutz des Verkehrs vor typischen Gefahren ab, so wandte sich nun das gesetzgeberische Interesse der Sicherstellung des Arbeiters zu. Dieses Bedürfnis ergab sich nicht nur aus den besonderen Gefahrenmomenten der technischen Produktionsweise, sondern mehr noch aus dem Übergang zur differenzierten Arbeitsteilung und zum Großbetrieb, der eine Ableitung der Unternehmerfunktion auf Ausführungs- und Aufsichtsorgane bedingte. Um bei Unfällen zu einer annähernd sozialpolitisch befriedigenden Lösung zu kommen, mußte hier der strenge Grundsatz des Eigenverschuldens ausgeweitet werden, damit der Schadensersatzanspruch im Einzelfalle nicht durch die Vermögenslosigkeit des Vertreters illusorisch wurde.

Die Initiative zu einer entsprechenden Verschärfung der Haftpflicht ging nicht von der Regierung sondern einem Antrag des Abg. Biedermann (N1) "über den Erlass gesetzl. Bestimmungen betr. den Schadensersatz von Privatpersonen bei nicht von innen verschuldeten Unglücken..." aus, den der Reichstag am 24. 4. 1868 dem Kanzler zur Berücksichtigung überwiesen hatte¹⁾. Der § 2 des Haftpflichtgesetzes führte demgemäß die culpa in eligendo für Bergwerks-, Steinbruch- und Fabrikbesitzer ein, indem nunmehr ein Verschulden inner Vertreter als ein Verstoß gegen die Aufsichts- und Sorgfaltspflicht angesehen wurde und mithin ein Eigenverschulden des Unternehmers darstellte. Im Gegensatz zu § 1 jedoch oblag die Beweislast dem Geschädigten. Verschiedene Anträge auf Verschärfung der neugeschaffenen Verbindlichkeit hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer Geltung wurden, da man der Industrie eine noch umfangreichere Last

1) Sten.Ber.Verhandl.Reichst. d.Nordd.Bundes 1.Leg. 1868 Bd.1, S. 175, bei Poschinger a.a.O. Bd.1, S. 52

nicht aufzubürden wagte, abgelehnt.¹⁾

Die Festsetzung der Schadenshöhe bestand, falls sich die Parteien nicht einigen konnten, im richterlichen Ermessen, das sich grundsätzlich an dem zivilrechtlichen Prinzip, ein Geschädigter sei so zu stellen, als wenn das schädigende Ereignis nicht eingetreten wäre, ausrichtete.

Nach einer Anregung des Abg. Lasker (Nl) traf § 4 die Bestimmung, das Versicherungsleistungen, zu welchen der Unternehmer mindestens ein Drittel beigetragen hatte, auf den Entschädigungsanspruch anzurechnen seien. Diese Bestimmung sollte der Bildung von Gegenseitigkeitsvereinen und dem Abschluß von Versicherungsverträgen einen Anreiz geben. Die Gegner des § 4 dagegen, insbesondere der Abg. Windthorst (Z), machten geltend, das auf diese Weise die Zwangsversicherung indirekt eingeführt werde; denn der Arbeitgeber würde in Zukunft die Einstellung eines Arbeiters von seiner Mitgliedschaft bei einer Unfallversicherung abhängig machen²⁾.

In der darauf folgenden Zeit versuchte man sich gegen die verschärfte Haftpflicht durch Haftpflicht- und Unfallversicherungen zu schützen. Die Träger dieser Versicherung waren privatwirtschaftliche Anstalten und genossenschaftliche Vereinigungen der einzelnen Gewerbebezüge, die sich unterschiedlich sowohl nach dem Territorial- als auch Berufsprinzip organisierten. Die Genossenschaften schlossen in der Regel Rückversicherungen ab und bezogen schon frühzeitig auch die Unfallverhütung in ihren Aufgabenkreis.

Im Jahre 1875 wurden in Preußen von der Haftpflichtversicherung 477.006,- Mark, von Versicherungen, die Unfall- und Haftpflichttrisiko gemeinsam erfaßten, 342.145,- Mark verausgabt³⁾. Die Beiträge zur Unfallversicherung waren

1) Begr. UVG-Entwurf a.a.O. S. 188

2) Waldheim a.a.O. S. 38

3) Preuß. Statist. Korrespondenz 1878, Bd. 10, bei Waldheim a.a.O. S. 41

ungefähr drei- bis viermal so hoch, wie die zur Haftpflichtversicherung und betrugen Ende der siebziger Jahre etwa 5,5 bis 7,5 % des Jahresverdienstes eines Arbeiters, während die Nachschüsse der Genossenschaftsmitglieder im Verhältnis zur Prämie innerhalb weniger Jahre von 25 % auf 250 % stiegen.¹⁾ Trotz diesen erheblichen Mitteln wurden weder die Versicherungen im allgemeinen noch § 2 Haftpflichtgesetz im besonderen der sozialpolitischen Absicht des Gesetzgebers gerecht.

Der Konkurrenzkampf, die ungenügende Erfahrung und fehlende Staatsaufsicht zeitigten für den neuen Zweig der sozialen Versicherung höchst unangenehme Folgen. Aber auch die Anwendung des § 2 selbst bewirkte geradezu das Gegenteil seiner Bestimmung, indem sie zu einer zunehmenden Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer führte.

Zunächst²⁾ machte die Belastung des Verletzten mit dem Verschuldensnachweis die Wohltat des Gesetzes in den meisten Fällen illusorisch. Gerade die durch elementare Kräfte herbeigeführten Unfälle bewirkten häufig eine so große Veränderung der Betriebsstätte, daß deren ursprünglicher Zustand, der für den Schuldbeweis so wichtig war, kaum noch rekonstruiert werden konnte. Den Aussagen der Augenzeugen dagegen - auch wenn sie nicht selbst als Partei auftraten - konnte angesichts der psychologischen Wirkung der Katastrophe kaum ein objektiver Wert beigemessen werden. Hinzu kam, daß sich bei der Arbeiterschaft seit dem Erlaß des Gesetzes die Anschauung festgesetzt hatte, daß ihnen bei jedem unverschuldeten Unfall unter allen Umständen eine Versorgung durch den Arbeitgeber zuteil werden müsse. Aber selbst wenn sie den rechtlichen Gehalt des § 2 kannten, bewirkte der schwer zu erfassende Ursachenkomplex eines Betriebsunfalles, daß sich jede Partei auf ein Verschulden der anderen berief.

1) Waldheim a.a.O. S. 42/43

2) vergl. im folgenden Begr. UVG-Entwurf a.a.O. S. 188/8-

Auf diese Weise wurde eine friedliche freiwillige Einigung in zunehmendem Maße erschwert, da sich jede Partei auf ein vermeintliches Recht stützte, welches sie auf dem Rechtswege durchsetzen zu können glaubte; denn der Arbeiter klagte in der Regel im Armenrechte und wurde deshalb durch die Kosten des Prozesses nicht abgeschreckt, während der Unternehmer aufgrund der erheblichen und als unbillig empfundenen Anspruchshöhe seinerseits einen hohen Einsatz wagte.

Es erscheint allerdings erwägenswert, ob die von der Regierungsbegründung sicherlich richtige Schilderung der psychologischen Situation auch in quantitativer Hinsicht verallgemeinert werden darf. Statistische Ermittlungen aus dem Jahresbericht der Düsseldorfer Gewerbeinspektoren stellen für die Provinz Westfalen fest, daß zwischen 1872 und 1878 nur etwa 20 % aller Zahlungen prozessarisch erfochten worden sind¹⁾.

Eine weitere Verschärfung des Gegensatzes war aber auch auf den Umstand zurückzuführen, daß bei den Auseinandersetzungen im Schadensfalle an die Stelle der Unternehmerpersönlichkeit eine Institution getreten war, die sich notwendigerweise lediglich von kommerziellen Erwägungen leiten lassen mußte, also jede Rücksicht auf den individuellen Fall erst im Bereich des richterlichen Ermessens geübt werden konnte. Die Judikatur machte zugunsten der Arbeiter von diesem Ermessen weitgehenden Gebrauch; in nicht seltenen Fällen wurde der Schadensersatz in der vollen Höhe des letzten Lohnes festgestellt²⁾, aber darüber hinaus auch die Verschuldensvoraussetzungen ausgedehnt, indem ein Verstoß gegen die erforderlichen Schutzvorrichtungen (§ 120 GewO 1869) in den Bereich der culpa in eligendo mit einbezogen wurde³⁾.

1) Waldheim a.a.O. S.41

2) Begr.UVG-Entwurf a.a.O. S. 189

3) v.Hertling, Sten.Ber.Verhdl. Reichst. 5.Leg. 2.Sess. 1884, Bd.76 2.Lesung UVG, S.750

Dem großzügig bemessenen Schadensersatz im Einzelfall standen aber viele abgewiesene Ansprüche gegenüber, deren Befriedigung zivilrechtlich nicht möglich, in sozialer Hinsicht jedoch dringend erforderlich war. Deshalb häuften sich seit 1877 die Anträge der Nationalliberalen, Sozialdemokraten, Fortschrittspartei und des Zentrums, die in mehr oder weniger großem Umfang eine Revision des Haftpflichtgesetzes forderten. Lediglich zwei Anträge¹⁾ des Abg. v. Stumm verwiesen - wie bei der Beratung der Gewerbeordnung 1869 - auf eine Regelung nach dem Muster der Knappschaftskassen. Danach erstrebte der Antrag eine gemeinsame Erfassung des Unfalls- und Invaliditätsrisikos und sah eine lebenslängliche Rente von mindestens 180 - Mark, eine Witwenrente von 90,- Mark vor²⁾.

Aber auch von der Regierung wurden lebhaftere Vorarbeiten zur Lösung des sozialpolitischen Problems in Angriff genommen.

B. Die Ziele

a) Der Hintergrund

Seit der Demission des liberalen Präsidenten des Reichskanzleramts v. Delbrück 1876 hatte sich Bismarck mit Energie der wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen angenommen. Die Bedeutung, die er diesem Bereich beimaß, gelangte in einer bis ins einzelne gehenden Mitarbeit des Kanzlers an der Vorbereitung des UVG-Entwurfs zum Ausdruck.

In bezug auf die praktische Zielsetzung darf in diesem Zusammenhang ein kurzer Hinweis auf die Ergebnisse von

1) Sten.Ber.Verhandl.Reichst. 4.Leg. 1.Sess. 1878, Bd.1 S.18
2.Sess. 1879, Bd.4 S.339
2) Sten.Ber.Verhandl.Reichst. 4.Leg. 2.Sess. 1879, Bd.6 S.1771

Hans Rothfels¹⁾ genügen. Bismarcks Sozialpolitik ist ihrem Wesen nach Staatspolitik; sie ist in ihrer engeren Zielsetzung weder vom religiösen noch fürsorgerischen Interesse bestimmt; sie gilt weder der Seele noch der Wohlfahrt des einzelnen oder einer Summe von einzelnen. Sie ist vielmehr gedacht vom Staate aus und zielt auf das Wohl der staatlich geeinten Gemeinschaft. Dementsprechend trägt seine Sozialpolitik keine Ressortfarbe. Ihre Wege werden nicht primär von spezialistisch-technischen Gesichtspunkten bestimmt; sie müssen sich vielmehr nach der ganzen Politik richten. Der Primat des politischen Willens läßt einen organischen Aufbau der Sozialgesetzgebung nicht zu. Es ist nötig zu lavieren und die Angriffspunkte zu wechseln. Taktische Erwägungen durchziehen den ganzen Verlauf der Sozialpolitik und lassen ein nicht sehr einheitliches Gesetzgebungswerk entstehen, das manchen wertvollen und entwicklungsbedürftigen Ansatz zerstört oder anderes in Überstürzung erzwingt.

Die sozialpolitische Initiative wurde durch parlamentarisch-taktische Ziele ausgelöst. Während die alten Parteien in Fluß gerieten, sollten die Massen durch Wohltaten mit der Regierung verbunden und dem Einfluß der Agitation entzogen werden. Die Realisierung dieses Zieles mittels einer Versicherung ist eng mit gewissen Versuchen Bismarcks verbunden, dem Parlament berufsständische Vertretungen an die Seite zu stellen.²⁾ Im Prinzip ging dieser Plan auf eine Durchdringung vom sozialen Gehalt und staatlicher Form, auf einen energischen Versuch aus, das deutsche Reich in eigener, innerer Weise zu gründen, und von da aus ordnet sich die Versicherungsgesetzgebung als spezifisches Mittel in weite Zusammenhänge ein.

1) vergl. im folgenden Hans Rothfels: Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik, Königsberger Universitätsrede 1929

2) Lohmann an Wyneken 5.10.1883 bei Rothfels: Theodor Lohmann ... a.a.O. S. 63/64

Bismarck war zunächst noch im Unklaren, ob er sein Ziel durch eine Revision des Haftpflichtgesetzes oder mittels einer Unfallversicherung realisieren sollte und ließ sich sowohl von Praktikern als auch von Wissenschaftlern beraten. Am 30. 4. 1880¹⁾ überreichte ihm Kommerzienrat Baare aus Bochum auf Wunsch des Staatssekretärs v. Hofmann eine Denkschrift. Seine Vorschläge zielten darauf ab, die Unfallentschädigung ganz vom Verschuldensprinzip zu lösen und jedemverunglückten Arbeiter eine Rente von $\frac{2}{3}$ des Jahreslohns zu gewähren. Dieser Satz, so behauptete Baare, sei genügend; denn die Versicherungsleistung solle keinen Anreiz zur Simulation und Unvorsichtigkeit bieten. Auch die Hinterbliebenenrenten dürften hinsichtlich der Lebensmüdigkeit mancher Arbeiter nicht zu hoch bemessen sein²⁾. Angesichts der noch immer nicht ganz überwundenen Folgen der Gründerkrise wurde ein Reichszuschuß für notwendig erachtet und die Prämie zur Hälfte dem Arbeitgeber, dem Arbeitnehmer und Armenverband zu je einviertel auferlegt³⁾.

Max Hirsch erklärte in einer heftigen Kritik, die Baarschen Vorschläge seien nichts als "nackter Standesegoismus"⁴⁾.

Wie weit diese Anregungen letzten Endes Bismarcks eigenen Vorstellungen entgegenkamen, läßt sich aus seinen Randbemerkungen zu einer Denkschrift des Reichsamts d.I. im Juli 1880 erkennen.⁵⁾

1) Vogel a.a.O. S. 37

2) derselbe a.a.O. S. 40 Note 2

3) Poschinger a.a.O. S. 3 ff.

4) M. Hirsch: Die deutschen Gewerkschaften und die Baarsche Denkschrift 1880 S. 4 ff. Vogel ebd.

5) Diese Denkschrift sah eine Revision des Haftpflichtgesetzes vor (Lohmann an Wyneken, 28.7.1879, Rothfels a.a.O. S. 50) und gelangte nach einem negativen Gutachten des Zentralverbandes deutsch. Industrieller gar nicht erst an den Bundesrat (Vogel a.a.O. S.33).

Eine Verschuldung des Arbeitgebers bis zum Beweis des Gegenteils zu präsumieren empfand er "als eine ungerechte Gewalttat." Der Hoffnung, man werde mit Hilfe von Unfallversicherungsgenossenschaften die Haftpflichtprozesse herabmindern und durch eine Arbeitervertretung in der genossenschaftlichen Verwaltung das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer verbessern, begegnete er skeptisch "das glaube ich nicht. Die Folgen werden im ganzen dieselben sein wie bisher. Steigerung der Verstimmung." Als Staatssekretär v. Hofmann an die Erledigung des Stummschen Antrags erinnerte, traf Bismarck die Entscheidung mit den Worten: "Staat! wo culpa nicht nachweisbar."¹⁾

Anlässlich einer Sitzung des Staatsministeriums am 28.8.1880 entwickelte er zum ersten Mal offiziell die Prinzipien, an welchen sich die zukünftige Gesetzgebung ausrichten müßte. Die presumtive Verschuldung des Arbeitgebers, die dem geltenden Recht zugrunde liege, sei vielfach unwahr, und führe zu "Ungemeinlichkeiten", die den Unternehmer entmutigten und den Arbeiter zu rechtswidrigen Ansprüchen anregten. Deshalb müßte die Anspruchshöhe auf einen "angemessenen Unterhalt" festgelegt und die Zahl der Unterstützungsbedürftigen vermehrt werden. Dieser Plan sei "vielleicht auf dem Wege der Versicherung" zu realisieren. Gleichzeitig erklärte er es aber für unzweckmäßig, die privaten Versicherungsgesellschaften mit dieser Aufgabe zu betrauen, da es unsittlich sei, den Unglücksfall als solchen zum Gegenstand der Spekulation und Ausgangspunkt der Dividendenverteilung zu machen²⁾. Eine weitere Randbemerkung vom 24.12.1888 zur Begründung des ersten UVG-Entwurfes zeigt noch deutlicher die grundsätzliche Abkehr vom Verschuldensprinzip. "Die Pflicht der Fürsorge für Arme kann privatrechtlich Ausfluss einer Verschuldung sein, in ihrer Allgemeinheit aber ist sie ein Ergebnis der modernen christlichen Staatsidee..."

1) Vogel a.a.O. S. 33

2) Akten des Reichskanzleramts, Rothfels a.a.O. S.51

Der Staat ist es, welcher durch seine Gesetze das Recht der Armen schafft und trägt."¹⁾

Im September kam es zu einer mündlichen Aussprache zwischen Bismarck und Baare, von deren günstigen Verlauf der Kommerzienrat den in Düsseldorf tagenden Zentralverband deutscher Industrieller am 20. September unterrichtete, während Lohmann klagte "an die Stelle der Geheimräte sind ... vorläufig die Kommerzienräte getreten; sie sind die eigentlichen Berater Seiner Durchlaucht, die ersteren nur die unentbehrlichen Kräfte für die legislatorische Technik!"²⁾

Aber auch die Stellungnahme und Anregungen der Wissenschaft wirkten auf die Vorarbeiten zur Unfallversicherung ein. Von den sozialkonservativen Repräsentanten der Nationalökonomie war es Gustav Schmoller, der zwar den Grundgedanken der Baar'schen Denkschrift zustimmte, jedoch in organisatorischer Hinsicht - gleich Lohmann - die Selbstverwaltung anregen und der Industrie nicht Aufgaben abnehmen wollte, die sie selbst lösen müsse und könne. Daher ließ er Zwangskassen nur als Ausnahme gelten und vertrat den Standpunkt, daß die Mittel zur Krankenversicherung durch die Arbeiter, zur Invalidenversicherung ausschließlich, zur Unfallversicherung überwiegend durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgebracht werden müßten.³⁾ A. Wagner und A. Schäffle, die gemeinsam mit Th. Lohmann am 3.1.1882 im Hause Bismarcks konferierten⁴⁾, gingen mit ihren Vorschlägen weiter. Insbesondere Wagner betonte die Unzweckmäßigkeit des privaten Versicherungswesens und befürwortete eine öffentlichrechtliche Gestaltung, für die "überwiegend sozialpolitische, ethische und volkswirtschaftliche Gründe" sprachen. Er betrachtete das Organisationsproblem aus der Perspektive des "öffentlichen Bedürfnisses" und verwies auf die auch von der Theorie anerkannte

1) Vogel a.a.O.S.153

2) Rothfels a.a.O.S.51

3) G.Schmoller: Haftpflicht und Unfallversicherung
Schmollers Jahrb.1881, s.311 ff.Vogel a.a.O.S.72

4) A.Schäffle a.a.O.S.174 ff.

Notwendigkeit öffentlicher Unternehmungen hin, woraus man - wie er ausführte - für noch strittige Gebiete Analogien zu ziehen befugt sei.¹⁾

Der nachhaltigste Einfluß insbesondere hinsichtlich der Versicherungsträger ging aber von A. Schäffle aus. Dieser hatte als österreichischer Handelsminister einst dem Kaiser Franz-Joseph vorgeschlagen, anstelle der nicht zu verwirklichenden Nationalidee den zentrifugalen Kräften der österreichisch-ungarischen Monarchie durch Staatssozialismus entgegenzuwirken.²⁾ In einer Kritik über den ersten UVG-Entwurf hatte Schäffle den Versicherungszwang verteidigt, aber gleichzeitig die Bildung von körperschaftlichen Zwangsorganisationen vorgeschlagen. Daraufhin wandte sich Bismarck brieflich an ihn und bot ihm in der darauf folgenden Zeit die Gelegenheit, einen alle Versicherungszweige umfassenden Entwurf vorzulegen. Bismarck betonte die "Übereinstimmung in allen wesentlichen Punkten" beharrte aber - im Gegensatz zu Schäffle - hartnäckig auf einem Reichszuschuß und schrittweisem Vorgehen. "Wollte die Reichsregierung gegenwärtig mit dem Gesamtplan der sozialen Neuorganisation gleichzeitig hervortreten, so würden zahlreiche Gesellschaftskreise durch die Größe der bevorstehenden Aufgabe abgeschreckt und zur Opposition getrieben werden."³⁾ Im Verlaufe der weiteren Entwicklung ist dann, wie Schäffle sagte, "die große Sache zerhackt, plan- und einheitslos gemacht worden", und er begründete diesen Mangel mit Bismarcks Erkrankung. Vielleicht jedoch gibt eine Analogie zu der Rothfelschen Charakteristik des Verhältnisses zwischen Bismarck und Th. Lohmann eine befriedigendere Erklärung. "Der Politiker sah die Dinge mit anderen Augen, von den Bedürfnissen und nach den Möglichkeiten des Moments ... Er wollte den Staat ... in seiner Rolle als Helfer sichtbar machen ... wo und wie die Möglichkeit sich zu bieten schien, da griff er ein"⁴⁾.

1) A. Wagner: Der Staat und das Versicherungswesen, Z.f.d.ges. Staatsw. Tübingen 1881 Bd. 37 S. 106-158

2) Vogel a.a.O. S. 73 ff.

3) Schäffle a.a.O. S. 144-164

4) Rothfels a.a.O. S. 71/72

b) Das Schicksal der beiden ersten Entwürfe

Nachdem die prinzipielle Auseinandersetzung mit dem Haftpflichtprinzip und seine Verwerfung innerhalb der Regierungskreise verfolgt wurde, soll nun das Schicksal der Gesetzentwürfe im Bundesrat und Reichstag kurz skizziert werden. Die Finanzierung der Unfallversicherung steht bei dieser Betrachtung im Vordergrund um nachzuweisen, daß ein innerer Zusammenhang zwischen der Schadensersatzpflicht des Haftpflichtgesetzes und der Finanzierung der Unfallversicherung durch die Arbeitgeber nicht ohne Einschränkung gesehen werden kann.

Nach der Sitzung im preußischen Staatsministerium begann Th. Lohmann im Sinne der Baarschen Denkschrift einen Entwurf auszuarbeiten,¹⁾ in dem Bismarck nach einer ersten Einsichtnahme die Arbeiterbeiträge durch eine entsprechende Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge ersetzte. Anlässlich einer eingehenden Erörterung über die Motive Weihnachten 1880 traten auf seinen Wunsch an die Stelle der kommunalen Beiträge Reichszuschüsse, wobei er sich "offen zum Programm des Staatssozialismus bekannte". Nachdem der Bundesrat die Beitragspflicht der Arbeiter wiederhergestellt hatte, gelangte der Entwurf im Juni 1881 an den Reichstag. Nach § 13 sollten die Mittel in folgender Weise aufgebracht werden: für Arbeiter mit einem Jahreseinkommen bis zu 750,- Mark zahlte der Arbeitgeber 2/3, das Reich 1/3, mit einem Jahreseinkommen zwischen 750,- und 1000,- Mark der Arbeitgeber 2/3, der Arbeitnehmer 1/3, mit einem Jahreseinkommen von 1000 bis 2000,- Mark der Arbeitgeber und Arbeitnehmer je die Hälfte der Prämie.²⁾

Hierzu bemerkt die Begründung, daß nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die durch den Betriebsleiter, seine Beauftragten und den mangelhaften Zustand der Betriebsstätte verschuldeten Unfälle vom Unternehmer, und die durch Zufall

1) vgl. im Folgenden Rothfels a.a.O.S. 52 ff.

2) Sten. Ber. Verhandl. Reichstag 4. Leg. 4. Sess. 1881 Bd. 3 Nr. 41, Begr. 1. UVG-Entwurf S. 222 ff.

oder Verschulden des Arbeiters herbeigeführten Unfälle vom Arbeiter zu tragen seien. Wegen des hervorgehobenen Zusammenwirkens mehrerer Ursachen, die sich im einzelnen nicht exakt erfassen ließen, sei zunächst die Mittelaufbringung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu gleichen Teilen gerecht und billig. Da aber bei einer großen Masse der Arbeiter nach dem Stande der gegenwärtigen Entwicklung der Lohn nur für die unentbehrlichen Bedürfnisse ausreiche, dürfe der Arbeiter nicht mit der Versicherungsprämie belastet werden. Andererseits würde aber auch die Belastung der Industrie mit der ganzen Versicherungsprämie zu einem Notstande führen. Die in neuerer Zeit vertretene Anschauung, daß die durch den Arbeitsprozess bewirkten Verluste an persönlicher Arbeitskraft gleich den Schäden am Anlage- und Betriebskapital vom Unternehmer als dem Träger "der Chancen der Produktivität" ersetzt werden müsse, "würde keineswegs in dem Grade vom allgemeinen Rechtsbewußtsein getragen, daß die Gesetzgebung berechtigt erschiene ... die Kosten der Unfallversicherung in ihrem ganzen Umfang den Arbeitgebern aufzuerlegen." Da im Übrigen die neue Regelung einem schwerwiegenden öffentlichen Bedürfnis und staatlichen Interesse diene, überdies die Armenpflege entlastet würde, sei nur der Staat für die Übernahme der Last zuständig.

Der zentralistische und staatssozialistische Zug des Entwurfs stieß im Reichstag auf großen Widerstand. Der Reichszuschuß, für den nur 32 Deutschkonservative und 7 Sozialdemokraten stimmten¹⁾, wurde durch Arbeiterbeiträge ersetzt. Daraufhin versagte der Bundesrat seine Zustimmung und Th. Lohmann machte sich erneut an die Arbeit. Im Zusammenhang mit den neuen Mehrheitsverhältnissen nach der Reichstagswahl und den Anregungen Schäffles wurden im zweiten Entwurf an die Stelle der Reichsversicherungsanstalt Zwangs-genossenschaften gesetzt. Von der Versicherungslast übernahm 25% das Reich, 50% die entsprechende Gefahrengenossenschaft und 15% die Betriebsgenossenschaft, welcher der vom Unfall betroffene Betrieb angehörte.

Der Reichstag sperrte sich im Frühjahr 1882 sowohl gegen den Reichszuschuß als auch gegen die komplizierte Organisation und seine Kommission verwies den Entwurf an den Bundesrat zurück. Ende September berichtete die Nordd.A.Z., daß der Kanzler entgegen allen Gerüchten an einer berufs-genossenschaftlichen Organisation entschieden festhalte und deshalb den Geheimen Rat Th. Lehmann, der sich für außerstande erklärt habe, das Gesetz in diesem Sinne auszuarbeiten, von seiner Aufgabe entbinde.¹⁾ Der dritte Entwurf, der die gesamte Beitragelast der Industrie auferlegte und als Versicherungsträger lediglich Berufsgenossenschaften vorsah, gelangte im März 1884 an den Reichstag.

c) Die Begründung des Leistungsrechtes

Der § 8 Abs. 2 des UVG-Entwurfes vom 8.3.1881 bestimmte, daß im Falle einer völligen Erwerbsunfähigkeit eine Rente von $66 \frac{2}{3}\%$ desjenigen Arbeitsverdienstes zu gewähren sei, welches der Verletzte während des letzten Jahres seiner Beschäftigung durchschnittlich bezogen hatte. Für den Fall der Tötung sollte die Witwe 20%, jedes hinterbliebene Kind bis zum vollendeten 15. Lebensjahr 10% des Arbeitsverdienstes erhalten. Die Summe der Hinterbliebenenrenten durfte jedoch 50% des Arbeitsverdienstes nicht übersteigen. (§9 Abs. 3a).²⁾

Der UVG-Entwurf vom 8.5.1882 gewährte in § 5 eine Vollrente in der gleichen Höhe, doch kam bei ihr nur der letzte Jahresverdienst, soweit er einen Tagelohn von 4,- Mark nicht überschritt, in Anrechnung.³⁾ Diese Bestimmungen übernahm der Entwurf von 1884 mit der Modifikation, daß der 4.- Mark übersteigende Arbeitsverdienst bei der Rentenbemessung zu einem Drittel berücksichtigt werden müsse (§§ 5-6)⁴⁾.

1) Poschinger a.a.O.Bd.2 S.161

2) Begr. 1.UVG-Entwurf a.a.O. S.222/223

3) Sten.Ber.Verh1.Reichstag 5.Leg.2 Sess.1882/83 Bd.5
Nr.19 Begr.2.UVG-Entwurf S.173

4) Sten.Ber.Verh1.Reichstag 5.Leg.4.Sess 1884 Bd.3
Nr.4 Begr.3.UVG-Entwurf S.51

Die allgemeine Begründung sämtlicher Entwürfe ging von einer klaren und eindeutigen Absage gegen das Haftpflichtprinzip aus. "Auch wenn das dem Haftpflichtgesetz zugrundeliegende Prinzip bis an die äußersten juristischen Grenzen seiner Denkbareit durchgeführt werden sollte, würde doch die Befriedigung des Bedürfnisses, durch welches es hervorgerufen ist, nur unvollkommen erreicht".¹⁾ "... Es wird davon auszugehen sein, daß die Sicherstellung der Arbeiter gegen die wirtschaftlichen Folgen der Unfälle sich nicht als eine privatrechtliche Verbindlichkeit der Betriebsunternehmer zum Schadensersatz sondern als eine öffentlich rechtliche Fürsorgepflicht darstellt"²⁾.

"Um zu einer befriedigenden Lösung zu gelangen, müssen demnach alle Unfälle ohne Ausnahme in die Versicherung eingeschlossen werden. Dagegen kann es nicht als Erfordernis einer befriedigenden Regelung hingestellt werden, daß durch die Versicherung der volle Ersatz aller durch den Unfall herbeigeführten Vermögensnachteile gedeckt werde."³⁾ Dieser Anspruch könne selbst bei den jetzigen Voraussetzungen des Entschädigungsanspruchs nicht als der Gerechtigkeit und Billigkeit entsprechend "angesehen werden"⁴⁾. "Der Billigkeit und dem Bedürfnisse wird vielmehr genügt werden, wenn ihm (dem Arbeiter) der ausreichende Unterhalt nach dem Maße seiner bisherigen wirtschaftlichen Lage gesichert wird; wobei namentlich auch zu beachten ist, daß ... Ausgaben ... für Arbeitskleidung, Arbeitsgerät und dergleichen nicht mehr zu bestreiten sind." Dem Einwand durch die neue Regelung würde die Lage der Arbeiter, welchen nach dem geltenden Rechte ein voller Entschädigungsanspruch zustand, verschlechtert wurde mit dem Hinweis begegnet, daß der Verlust an Rechten durch den Gewinn, welcher ihm auf Grund der vollen Sicherheit zuteil werde, mehr als aufgewogen würde.⁵⁾

1) 2.(1.)UVG-Entwurf a.a.O.S.188 ff.

2) 3.UVG-Entwurf a.a.O.S.66

3) Begr.2.(1.)UVG-Entwurf aa.O.S.191

4) ebd.

5) ebd.

Erst in zweiter Linie motivierte der Entwurf "die gerechtfertigte Beschränkung der Entschädigung auf einen gesetzlich zu bestimmenden Teil des Jahreslohns" als notwendige Voraussetzung der Durchführbarkeit der beabsichtigten Maßregel. Ein uneingeschränkter Entschädigungsanspruch würde so erhebliche Aufwendungen erfordern, daß eine Schädigung der Industrie und damit auch des Erwerbes der Arbeiter selbst zu befürchten wäre. Immerhin sei zu berücksichtigen, daß die Leistung der beabsichtigten Maßregel "erheblich über alles hinausgehen wird, was sowohl in Deutschland wie in anderen Ländern bis jetzt zu Recht besteht."¹⁾

Die speziellen Begründungen des zweiten und dritten Entwurfs verweisen hinsichtlich der Leistungshöhe auf die entsprechenden Ausführungen der ersten Vorlage. Diese stellen zu dem § 8 ff. fest, daß dem erwerbsunfähigen Arbeiter bzw. seinen Hinterbliebenen "nur ein den Verhältnissen nach angemessener Unterhalt unabhängig von der kommunalen Armenpflege gesichert werden soll."²⁾

Bei der Feststellung der Leistungshöhe sei auf der einen Seite zu beachten, daß sie dem Zwecke der Versicherung entspreche und demgemäß den Geschädigten die Bestreitung ihrer notwendigen Lebensbedürfnisse in einer der bisherigen Lebensweise gemäßen Weise ermöglichen solle. Andererseits dürften sie aber auch nicht so hoch bemessen werden, daß die erforderlichen Prämien die Kräfte der zur Zahlung verpflichteten überstiegen. Es sei eine Entschädigungsbemessung in Prozenten des bisherigen Arbeitsverdienstes vorgesehen, da die Nomierung fester Summen dem Bedürfnis nach Leistungsindividualisierung nicht gerecht würde.

"W e l c h e r P r o z e n t s a t z für die einzelnen Entschädigungen festgelegt werden soll", fährt der Entwurf fort, "ist in hohem Grade Sache des Ermessens."

1) Begr. 2.UVG-Entwurf a.a.O. S.191

2) Begr. 1.UVG-Entwurf a.a.O. S.238

Die Gewährung von $66 \frac{2}{3} \%$ des letzten Arbeitsverdienstes stelle den Arbeiter "wenigstens im Vergleich mit den Angehörigen anderer Berufsarten nicht ungünstig." Ohne Rücksicht auf sein Alter empfangen er die gleiche Pension, die das Gesetz einem Reichsbeamten nach 43 Dienstjahren zubillige. Da die verheiratete Frau schon zu Lebzeiten des Mannes im allgemeinen an der erwerbenden Tätigkeit teilnähme, sei die Annahme berechtigt, "daß sie als Witwe durch ihren Arbeitsverdienst mit einem Zuschuß von 20% des Verdienstes des Mannes vor Dürftigkeit geschützt und sich in keiner wesentlich schlechteren Lage als zu Lebzeiten des Mannes befinden wird, zumal sich dieser Zuschuß beim Vorhandensein eigener Kinder für jedes derselben um 10 bis zu 50% erhöht".¹⁾ Desgleichen sei bei den Waisenrenten zu berücksichtigen, daß in der Arbeiterbevölkerung auch die Kinder mit zunehmenden Alter und damit wachsenden Unterhaltskosten zu erwerbender Arbeit angehalten werden, also spätestens nach vollendetem Volksschulunterricht meistens in die Lage kämen, ihren eigenen Unterhalt verdienen zu können.²⁾

Der Entschluß des dritten Entwurfs, die ganze Versicherungslast durch die Berufsgenossenschaften aufbringen zu lassen, fand in der Regierungsbegründung folgende Erklärung: da sich die wirtschaftliche Sicherung des Arbeiters gegen die Folgen der Betriebsunfälle als eine dem Bereich der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung angehörige Fürsorgepflicht charakterisiere, müsse die Aufbringung der Kosten gleichfalls nicht nach den Grundsätzen des Privatrechts sondern nach Gesichtspunkten des öffentlichen Rechts entschieden werden. Von diesem Standpunkt aus aber wies die historische Entwicklung, welche die Unfallfürsorge genommen habe, auf den Betriebsunternehmer als denjenigen hin, welcher in erster Linie die aus dieser Fürsorge erwachsenden Kosten übernehmen müsse. Das Bewußtsein dieser Verpflichtung habe sich auch bei den Betriebs-

1) Begr. 1. UVG-Entwurf a. a. O. S. 238/39

2) ebd.

unternehmern ausgebildet und gefestigt, wie ihre freiwillige Fürsorge, welche erheblich über die ihnen durch das Haftpflicht auferlegte Verpflichtung hinausginge, beweise. Dieser Auffassung erfasse aber eine wesentliche Förderung durch die Erwägung, daß der Unternehmer im allgemeinen die Fürsorgekosten nicht aus seinem eigenen Vermögen leiste sondern sie auf den Käufer seiner Erzeugnisse abwälze. Gleich den Abschreibungen auf das Anlage- und Betriebskapital müsse auch der Verlust an persönlicher Arbeitskraft im Gesamtertrage des Unternehmens Deckung finden. Darüberhinaus wird erneut darauf hingewiesen, daß der Arbeiter durch seinen Beitrag zur Krankenversicherung indirekt auch die Unfallversicherung finanziere.¹⁾

C. Prinzipien und Vorstellungen

a) Die Argumentation im Reichstag 1884

Bereits in der 6. Sitzung motivierte Bismarck selbst die Nachgiebigkeit der Reichsregierung in der Frage des Reichszuschusses. Er hielt die Schadenfreude des sozialdemokratischen Abg. v. Vollmar²⁾ über die Eliminierung des sozialistischen Elements für unangebracht, da es nur s c h e i n b a r verschwunden sei. "Sie haben den Reichszuschuss verworfen, und ich habe mich, um nur etwas zustande zu bringen, dieser Notwendigkeit gefügt - oder ich will richtiger sagen: die verbündeten Regierungen haben sich der Notwendigkeit gefügt." Im weiteren setzte er sich mit dem Begriff des Staatssozialismus auseinander, ohne den man ja garnicht wirtschaften könne. Auch die Stein-Hardenbergschen Reformen und jede Armenpflege seien staatssozialistisch, es frage sich in diesem Zusammenhange eben nur, wo die erlaubte Grenze liege. Ein Hauptgrund der erfolgreichen sozial-

1) Begr. 3.UVG-Entwurf a.a.O. S.66-71

2) Sten.Ber.Vernl.Reichstag 5.Leg.4.Sess.1884 Bd.75
1.Lesung 3.UVG-Entwurf S.35/36

demokratischen Agitation "liegt darin, daß der Staat nicht genug Staatssozialismus treibt; er läßt ein Vakuum an einer Stelle, auf der er tätig sein sollte." Dann wandte er sich gegen die liberale Linke, die die vorgeschlagene Organisation als unfrei empfand. "Die Freiheit ist ein vager Begriff; die Freiheit zum Verhungern kann niemand gebrauchen. Aber hier ist die Freiheit meines Erachtens auch gar nicht beschränkt und nicht in Widerspruch mit sich selbst. Die Vorlage will eine Freiheit in der Organisation, aber die Leistung will sie obligatorisch machen."¹⁾ Demgegenüber standen die skeptischen Erwägungen des Abg. Bamberger, der, nachdem er die großen außenpolitischen Leistungen Bismarcks bewundernd hervorgehoben hatte, fortfährt: "An dieser Grenze aber hört mein Glaube auf. Ich glaube nicht, daß er das Problem der sozialen Frage lösen wird ... ich darf mich vielleicht darauf berufen, daß er uns in der gegenwärtigen Verhandlung wieder den Beweis geliefert hat wie leicht es ihm passiert, daß er die Schwierigkeiten dieser Dinge auch in den nächstliegenden Aufgaben unterschätzt."²⁾

Da sich die Majorität bei den Beratungen über das KVG für den Versicherungszwang entschieden hatte, wurde dieses Problem lediglich von der Fortschrittspartei aufgegriffen. Aber wiederum war es nicht das Leistungsrecht sondern die Frage nach der Organisation, welche im Mittelpunkt der Erörterung stand. Die Nationalliberalen im Gegensatz zu Konservativen und Zentrum wollten die privaten Versicherungsgesellschaften nicht fallen lassen, während das Zentrum sich gegen den von konservativer Seite gewünschten Einfluß der staatlichen Behörden auf die zukünftige Versicherung wehrte. Jedoch wurde von den Konservativen hervorgehoben man sei bereit, etwas zustande zu bringen und den Wünschen des Zentrums entgegenzukommen.³⁾

1) Bismarck 1.Lesung UVG. a.a.O. S.72 ff.

2) Bamberger ebd. S.88

3) v.Maltzahn-Gültz ebd. S.41/42

Die Aufgabe des Reichszuschusses wurde von den National-liberalen und dem Zentrum als ein Entgegenkommen der Regierung gewürdigt, dem man nun gleichfalls mit gutem Willen und Kompromißbereitschaft begegnen müsse.

Im Rahmen der Kommissionsberatungen trat zunächst die große Verschiedenheit der Ansichten hervor. "Nahezu eine jeder der in der Kommission vertretenen 5 parlamentarischen Gruppen schien eine besondere Stellung dem Entwurf gegenüber einzunehmen" und auf keiner Seite wurde eine rückhaltlose Zustimmung laut. Eine konstante Majorität kam im Verlauf der ersten Lesung nicht zustande sondern die einzelnen Gruppen stimmten in den wichtigsten Punkten abwechselnd mit- und gegeneinander. Dagegen wurden der Kommission beim Beginn der zweiten Lesung mehrere Anträge unterbreitet, welche erkennbar machten, daß drei der vertretenen Gruppen eine Verständigung untereinander gesucht und im Interesse des Zustandekommens des Gesetzes auch gefunden hatten.¹⁾

Bei der Beratung des § 5 drehte sich die Diskussion hauptsächlich um die Karenzzeit. Ein Vertreter der verbündeten Regierungen führte noch einmal aus, daß in der Karenzzeit der indirekte Beitrag des Arbeiters liege und man in weiten Kreisen der Meinung sei, er dürfe die Versicherung nicht als Geschenk empfangen. Ziemlich ausnahmslos fand dagegen der Gedanke Anerkennung, daß die Karenzzeit der einzige Schutz gegen die Simulation darstelle. Mehrere Mitglieder beantragten, die Rente von $66 \frac{2}{3}$ auf 75 % zu erhöhen. Man machte hierzu geltend "es sei bisher durch tatsächliche Anführungen nicht erwiesen worden, daß ein Abzug von 33% vom Einkommen des gesunden Arbeiters der zutreffende und nach Lage der Verhältnisse geforderte sei; vielmehr liege eine willkürliche Schätzung zugrunde." Die Antragssteller ihrerseits hielten diesen Abzug für zu groß und einen solchen

1) Sten.Ber.Verhandlungen Reichstag 5.Leg.4.Sess.1884
Bd. 78 Nr.115 Kom.Ber.S.196 ff.

von 25% für den richtigen und dies umsomehr, als in den Fällen gänzlicher Erwerbsunfähigkeit die notwendigen Lebensbedürfnisse eines Menschen nicht selten größer wären als in den Tagen seiner Gesundheit und Arbeitstüchtigkeit. Die Majorität der Kommission war jedoch in Ubereinstimmung mit den Vertretern der verbündeten Regierungen der Ansicht, daß mit der Normierung der Rente auf $66 \frac{2}{3} \%$ das richtige getroffen sei. "Man müsse sich hüten" durch eine von humanitären Rücksichten diktierte "weitergehende Steigerung der Rente eine Prämie auf den Unfall zu setzen". Die Waisenrente dagegen wurde allgemein als zu niedrig angesehen und auf 15%, der Höchstsatz der Summe aller Hinterbliebenenrenten auf 60% erhöht.¹⁾

Schon während der ersten Lesungen unterzogen Sozialdemokratie und Fortschrittspartei die eigentliche Rentenhöhe einer heftigen Kritik. Der Abgeordnete v. Vollmar wandte sich mit Schärfe gegen die von der dritten Begründung vertretene Parallelität zwischen Abschreibungen und Versicherungskosten. "Selbst wenn man den Arbeiter jedoch mit der Maschine und dem Rohmaterial auf eine Stufe stellt, so resultiert daraus die Pflicht, dem Arbeiter den ganzen erlittenen Schaden zu ersetzen." Die erste Begründung gäbe zu, daß der Arbeiter nur über das Notwendigste zum Leben verfüge. Wie sollte er dann von $\frac{2}{3}$ oder gar der Hälfte des Lohnes leben können? Wenn die Motive sich auf den Standpunkt stellten, daß die vorgesehenen Sätze ausreichend seien, so begäbe der Motivschreiber vermutlich an sich selbst gedacht haben, und ich gebe vollkommen zu, daß bei den Gehältern, welche die Herren von der Regierung beziehen, auch eine Pension von $\frac{2}{3}$ oder der Hälfte noch vollkommen zum Leben ausreicht." Desgleichen sei die Argumentation hinsichtlich der Hinterbliebenenrenten nicht überzeugend, denn schließlich müsse es ja gerade das Ziel der Sozialreform sein, die Frauen- und Kinderarbeit abzuschaffen. Die Ausschließung des privat-

1) Kom.Ber. UVG. a.a.O. S. 865

rechtlichen Schadensersatzanspruchs wurde als geradezu "skandalös" empfunden, zumal die Rente derartig gering sei. Die ganze Einrichtung würde nicht um der Sache selbst willen sondern zu Machtzwecken geschaffen.¹⁾ In der zweiten Plenarberatung beriefen sich die Vertreter des Sozialdemokratie auf die von Vollmar angegriffene Regierungsbeurteilung. "So gut aber wie der Fabrikant für die Maschinenreparaturen aufzukommen hat, ebensogut hat er auch ... die Pflicht, für die Reparaturen aufzukommen, die an den menschlichen Körpern seiner Arbeiter notwendig werden."²⁾ In dritter Lesung erklärten sie, obgleich sie dem Gedanken der Unfallversicherung immer sympatisch gegenüber gestanden hätten, gegen das Gesetz stimmen zu wollen, da die Karenzzeit zu lange, die Entschädigung zu gering, der Apparat zu schwerfällig und keine Beteiligung der Arbeiter an der Verwaltung vorgesehen sei.³⁾

Der Abgeordnete Hirsch bestätigte die Richtigkeit der Produktionskostentheorie. Deshalb müsse ausschließlich der Unternehmer für die Unfallversicherung aufkommen. Leider aber sperren sich die Großen der Industrie gegen die praktische Konsequenz aus dieser Erkenntnis, und bedauerlicherweise sei auch die Regierung mit einer teilweisen Abwälzung der Kosten auf das Reich oder den Arbeiter einverstanden. Er bezeichnete die von der Begründung vertretene Behauptung, daß der Arbeiter durch seine Krankenversicherungsbeiträge indirekt die Unfallversicherung finanziere als eine überflüssige künstliche Konstruktion. Schließlich trügen die Arbeiter durch die Rentenhöhe mit 1/3 zu der Versicherungslast bei.⁴⁾ Die Partei zog sich in den folgenden Lesungen darauf zurück, es habe von Anfang an in Bismarcks Absicht gelegen, die private Erwerbstätigkeit unter staatliche Bevormundung zu legen.

1) v. Vollmar 1. Lesung UVG. a.a.O. S. 37-41

2) Kracker Sten. Ber. Verh. Reichstag 5. Leg. 4. Sess. Bd. 76
2. Lesung UVG.-Entwurf S. 752/53

3) Bloß Sten. Ber. Verh. Reichstag 5. Leg. 4. Sess. Bd. 76
3. Lesung UVG.-Entwurf S. 1110

4) Hirsch 1. Lesung UVG.-Entwurf a.a.O. S. 94/95

Überdies sei die ganze Versicherung schablonisiert und schematisiert worden, sodaß der Arbeitgeber in Zukunft nicht mehr über das gesetzlich normierte "kärghche Minimum" hinausgehen würde und endlich sei auch die Länge der Karenzzeit ein Grund für die Ablehnung des ganzen Gesetzes.¹⁾

Der Zentrumsabgeordnete v. Hertling versuchte ähnlich wie bei der Krankenversicherungsberatung die Unfallhilfe nicht so sehr als eine sozialpolitische Maßnahme des Staates sondern als eine Art solidarische Gefährdungshaftung der Industrie anzusehen. Die Voraussetzungen und Begriffe des geltenden Rechtes versagten angesichts der Beschaffenheit der modernen Industrie, während die neue Regelung alle diese Schwierigkeiten beseitigen und die Frage der Entschädigung möglichst klar und einfach stellen wollte. "Die Tragweite des Gesetzes geht also dahin, daß der Arbeitsvertrag durch gewisse, gesetzlich fixierte Momente ergänzt wird." Dem Antrag Bebel, eine Rente in voller Lohnhöhe zu gewähren, hielt er - abgesehen von den bereits in der Kommissionsberatung laut gewordenen Bedenken - entgegen "und dann ... ist es mir doch sehr zweifelhaft, ob Sie dadurch nicht eine Anzahl von kleinen Berufslosen Rentnern schaffen, die nicht recht wissen, was sie mit ihrer freien Zeit und der relativ günstigen Einnahme anfangen sollen."²⁾ Während der dritten Plenarberatung erklärte der Abg. von Wendt im Namen der Zentrumsparlei: "Wir haben geglaubt, diesem Entwurfe zustimmen zu müssen" da die wichtigsten Punkte, auf die es seinen politischen Freunden am meisten ankäme: kein Reichszuschuß und Berufsgenossenschaften statt privater Versicherungsgesellschaften erfüllt worden seien. "Das Gesetz ist gerecht und positiv, weil es die Unfallast neu verteilt, das heißt auf die Schultern derjenigen legt, welche die Unfälle veranlasst haben."

1) Hirsch 2. Lesg. UVG-Entwurf a.a.O. S. 766
Rickert 3. Lesg. UVG.-Entwurf a.a.O. S. 1103, Richter ebd.
S. 1115

2) v. Hertling 2. Lesg. UVG.-Entwurf a.a.O. S. 750/52, 790

Allerdings könne die Partei in dem Zwang, der auf der Unternehmerseite die freiwillige Hilfe und bei den Empfängern die Dankbarkeit auslösche, den hohen Wert des Gesetzes nicht erkennen, besonders im Hinblick auf die christliche Note der Allerhöchsten Botschaft. "Wir haben darin den Beweis erblicken zu dürfen geglaubt, daß man brechen wolle mit dem unheilvollen System der Staatsomnipotenz, welches sich mit dem entgegengesetzten System des 'laissez aller' wie so häufig die Gegensätze es zu tun pflegen, berührt hat."¹⁾

Im Verlauf der dritten Lesung nahm das Plenum ohne Widerspruch die Behauptung des Nationalliberalen Buhl auf "in dem Hauptpunkt: die Höhe der Entschädigung, sind sich wohl alle Parteien mit Ausnahme der Sozialdemokratie einig."²⁾ Sein Fraktionskollege Oechelhäuser pflichtete dem bei, kam allerdings noch einmal auf einen von ihm gestellten Antrag zurück, der eine Erhöhung des Krankengeldes für den verunglückten Arbeiter auf 66 2/3 % des Lohnes forderte. Dem Einwand von Hertlings auf diese Weise würden Arbeiter erster und zweiter Klasse geschaffen entgegnete er, eine Disparität in der Entschädigung gewöhnlicher Krankheitsfälle und Unfälle lage ja gerade im Wesen der ganzen Frage, weil das Moment der Verpflichtung, welches bisher im Haftpflichtgesetz ausgesprochen auch in das neue Gesetz hinübergenommen würde.³⁾

Ein sozialdemokratischer Antrag zu § 6, auch illegitimen Kindern einen Anspruch auf Waisenrente einzuräumen wurde abgelehnt. Unter dem Beifall der Konservativen und des Zentrums erklärte der Abg. v. Maltzahn-Gültz, daß die Rücksicht auf die Heilighaltung der Ehe eine solche Regelung nicht erlaube.⁴⁾

1) v.Wendt 3.Lesg. UVG. a.a.o. S. 1108/09

2) Buhl ebd. a.a.o. S.1114

3) Oechelhäuser 2. Lesg. UVG a.a.O. S.797/98
v.Hertling ebd. S.803

Oechelhäuser 3. Lesg. UVG a.a.O. S.1122

4) v.Maltzahn-Gültz 2.Lesg. UVG a.a.O. S.808/10

Das Gesetz wurde im Juni 1884 durch einfache Abstimmung mit geringerer Majorität als das Krankenversicherungsgesetz angenommen, die auf die größere Gegnerschaft in den Reihen der Fortschrittspartei zurückzuführen ist.

Die einzelnen Parteien nahmen noch seltener als bei der Beratung des KVG zum Leistungsrecht unmittelbar Stellung. Einzig die Sozialdemokratie glaubte mit dem Wegfall des Verschuldensprinzips den Anspruch auf volle Entschädigung vereinen zu können. Selbst die Fortschrittspartei hatte sich durch den Antrag Buhl mit einer Leistungshöhe von $66 \frac{2}{3} \%$ des Lohnes einverstanden erklärt. Die Motive der Freunde des Haftpflichtprinzips lagen also nicht in der Schmälerung des Schadensersatzanspruches sondern in dem Widerstand gegen die wachsende Staatsomnipotenz. Von daher ist auch in erster Linie die bereitwillige Übernahme der Versicherungslast durch die Industrie zu motivieren, während sich die Argumentation teilweise auf die Kontinuität mit dem Haftpflichtgesetz stützte.

Die politische Durchsetzbarkeit war erst nach einer langen Reihe von Kompromissen insbesondere zwischen der Regierung und dem Zentrum möglich gewesen, weil der Gesetzesinitiator angesichts der Erfahrungen - so argumentierte er - mit den geltenden Regelungen brechen zu müssen glaubte. Die Motive dieser Abkehr und die Wahl des Mittels wurden aber primär durch die politische Zielsetzung bestimmt. Sozialpolitische Wertmaßstäbe im engeren Sinne mußten sich der Regierungspolitik und parlamentarischen Taktik unterordnen.

Das Gesetz wurde - wie auch aus dem Kommissionsbericht hervorgeht - letzten Endes von keinem einheitlichen Mehrheitswillen getragen. Für die Nationalliberalen war die Ausschließung der privaten Versicherungsgesellschaften peinlich aber die Ablehnung des Entwurfes eben so inopportun, da sie sich programmatisch festgelegt hatten und überdies nicht in die Opposition gedrängt werden wollten.

Die Reichspartei fand in dem Gesetz die wesentlichsten Züge des Baarschen Entwurfs vereinigt und auf diese Weise traf man sich auf einer mittleren Linie: die Regierung wollte die Arbeiter durch Wohltaten versöhnen und mußte sich begnügen, dies indirekt mittels gesetzlicher Verpflichtung der Arbeitgeber zu tun; die Regierung wollte den zentrifugalen Kräften, die den inneren Bestand des Reiches bedrohten, durch eine straff zentralisierte Institution entgegenwirken und glaubte schließlich, auch in einer berufsgenossenschaftlichen Organisation eine Zentripetalkraft gefunden zu haben, die ihr darüberhinaus die Unterstützung der ausschlaggebenden Partei, des Zentrums sicherte.

b) Die weitere Entwicklung

Die Begründung zum Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz leistete einen weiteren Beitrag zur Motivierung der Unfallrente, indem sie zu erklären versucht, warum die Invalidenrente nicht in der gleichen Höhe angesetzt zu werden brauche. Die Unfallrente habe "die Folgen der vorzeitigen, unvorhergesehenen, unmittelbar durch die Gefahren einer bestimmten Berufstätigkeit verursachten Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit" zu decken und müsse deshalb "relativ hoch sein"¹⁾, während ein hohes Alter und die Abnutzung der Kräfte zum allgemeinen Menschenlose, zu den natürlichen Risiken gehörten. Die Begründung fuhr dann fort²⁾, daß sich die Invalidenhilfe aus diesem Grunde auf ein geringeres Maß beschränken dürfe aber sie sagte nicht, daß diese Beschränkung aus prinzipiellen Erwägungen zwingend sei.

Die Reichsversicherungsordnung, welche - abgesehen von einigen Modifikationen hinsichtlich der Feststellung des Jahreslohnes das Leistungsrecht im wesentlichen un-

1) Sten.Ber.Verh1.Reichstag 7.Leg.4.Sess. 1888/89 Bd.4
Nr.10 Begr.luAVG-Entwurf S.53

2) vergl.S. 88

verändert ließ, stellte in ihrer allgemeinen Begründung in stärkerem Maß auf den historischen Zusammenhang zwischen Haftpflicht und Unfallversicherung ab, als es den Motiven der achtziger Jahre zu entsprechen scheint. Von einer Gleichstellung der Unfall- und Invalidenrente wie sie in der Fachliteratur zuweilen gefordert wurde könne für die Reform keine Rede sein, so stellte die Begründung fest. "Dazu müßten entweder die Invalidenrenten bis zum Betrage der Unfallrenten erhöht werden, was finanziell unmöglich ist, oder es müßten die Unfallrenten sehr wesentlich herabgemindert werden: das aber ist schon wegen des engen Zusammenhangs der Unfallversicherung mit der alten Haftpflicht als eine schwere und ungerechte Benachteiligung der Versicherten ausgeschlossen. Wer die Gleichstellung beider Renten fordert, unterschätzt im übrigen die innere Berechtigung der Gründe, die dazu geführt haben, die Entschädigung je nach der Entstehungsursache der Erwerbsunfähigkeit verschieden zu bemessen"¹⁾. Während der ersten Lesung verteidigte der Direktor des Reichsversicherungsamtes im gleichen Sinne die höhere Versicherungsgrenze der Unfallversicherung "weil die Unfallversicherung ja bekanntlich auf die Haftpflicht zurückgeht und es sich da um dauernde Schädigungen handelt, bei denen also auch ein etwas erhöhtes Jahreseinkommen nicht ausreicht, um die Schwierigkeiten zu überbrücken."²⁾

Der in der Kommissionsberatung gestellte Antrag, die Karenzzeit auf 5 Wochen zu senken oder ganz wegfallen zu lassen, wurde mit dem Hinweis auf die Unelastizität der Berufsgenossenschaften und der damit verbundenen Erhöhung der Verwaltungskosten abgelehnt. Mehrere Mitglieder stimmten allerdings dem Inhalt des Antrages bei, erblickten aber in seiner Annahme "auf Grund der früher gemachten

1) RVO-Entwurf a.a.O. S.6

2) 1.Besg.RVO-Entwurf a.a.O. S.2503

Erfahrungen" (mit der Unnachgiebigkeit des Bundesrates) eine Gefährdung des ganzen Gesetzes. Es ist interessant, daß in diesem Zusammenhang der Hinweis auf den indirekten Arbeiterbeitrag zur Finanzierung der Unfallversicherung nicht mehr auftauchte. Ähnlich verlief die Diskussion über einen Antrag zu § 578, der eine Vollrente in voller Lohnhöhe forderte. Der Vertreter der verbündeten Regierungen ersuchte die Kommission dringend um Ablehnung. Eine Parallele zum zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch sei nicht gerechtfertigt da auch die vom Arbeiter selbst verschuldeten Unfälle entschädigt würden. Abgesehen davon böte die Versicherung bei Geltendmachung und Realisierung des Schadens im Vergleich zum Zivilrecht wesentliche Vorteile. Die Sache läge anders, wenn der Unternehmer nur bei Eigenverschulden verpflichtet sei. Dies jedoch wäre ein Rückschritt, den niemand wünsche.¹⁾

Die Sozialdemokratie stellte entsprechende Anträge während der Plenarberatungen und verlangte darüber hinaus, daß die Renten alle zehn Jahre im Verhältnis zu den Lohnsteigerungen neu festgesetzt werden sollten. Hinsichtlich der Waisenrenten schlug sie eine Erhöhung auf ein Drittel, und für die Summe aller Hinterbliebenenrenten 100 % des Lohnes vor. "Diese Renten sind so außerordentlich dürftig, daß man sie als Bettelrenten bezeichnen müßte; denn sie betragen pro Kopf und Tag 50 Pf, 25 Pf oder sogar 20 Pf." Wenn die Nationalliberalen behaupteten eine Rentenerhöhung werde über das Leistungsvermögen der Industrie hinausgehen, so stellten sie damit dem gesamten Kapitalismus ein "testimonium paupertatis" aus. "Reicht die kapitalistische Gesellschaftsordnung absolut für das dringendste soziale Bedürfen nicht mehr aus, dann wird und muß sie eben von Grund auf geändert werden. ... So erblickt man aber auch in diesem Machwerk die soziale Verwilderung und zynische Gewissenlosigkeit, die unter dem Zeichen des rücksichtslosen und brutalisierenden Kapitalismus ... herrscht."²⁾

1) Kom.Ber. RVO, a. a. O. S. 4794/96

2) 2. Lesg. RVO, a. a. O. S. 6817/26

D. Zusammenfassung

Wie gezeigt lagen die Ursachen für den langen und mühsamen Weg, den das UVG bis zu seiner endgültigen Annahme zurücklegen mußte, nicht in der Leistungsnormierung. Sowohl die Promemoria des Kommerzienrats Baare als auch sämtliche Regierungsentwürfe sahen eine Vollrente von $66 \frac{2}{3} \%$ des durchschnittlichen Jahresverdienstes vor. Der von den liberalen Parteien gemeinsam unterbreitete Gesetzesvorschlag¹⁾, der trotz starken sozialen Akzenten auf dem Boden der Haftpflicht stand, bestimmte in § 5 denselben Leistungssatz. Auch A. Schäffle betonte, daß die korporative Zwangsversicherung zwar unumgänglich sei, weil sie den Versicherungsbedürftigen erst versicherungsfähig mache, sie aber nur als Minimalversicherung aufgezogen werden dürfe. Jede Existenzvorsorge über den Mindestbedarf hinaus müsse der Kassenfreiheit und den freien Kassen vorbehalten bleiben, und es sei dem Staate aufgegeben, mit der obligatorischen Mindestversorgung gleichzeitig die freiwillige Daseinsvorsorge zu fördern²⁾.

Diese Rentenhöhe wurde in der ersten Begründung mit dem Übergang von der zivilrechtlichen Garantie zu einer öffentlichrechtlichen Sicherung motiviert, die den ganzen Komplex der Schadensursachen (außer Vorsatz) erfaßte und in diesem die Verschuldensfrage untergehen ließ. Wenn der Gesetzgeber eine solidarische Haftung der Industrie hätte kodifizieren wollen, die man lediglich der Billigkeit halber auf zwei Drittel des Schadens beschränken zu müssen glaubte, dann wären die ursprünglich vorgesehenen Arbeiterbeiträge, auf denen Bundesrat und Reichstag gegen den Willen Bismarcks bestanden, nicht gerechtfertigt. Stattdessen bemerkte die Begründung ausdrücklich, daß der unzerlegbare Ursachenkomplex von Rechtswegen eine Aufteilung der Versicherungslast zu gleichen Teilen verlange. Wenn für die niedrig entlohn-ten Arbeiter das Reich oder ein höherer Arbeitgeberbeitrag

1) Antrag Buhl, Sten. Ber. Verh. l. Reichstg. 5. Legl. 1. Se. 1881 Nr. 66

2) A. Schäffle: Der korporative Hilfsk. Zwang, Tübg. 1884 S. 7/10
39. bei Vogel a. a. O. S. 77

eintreten sollte, so wurde dieser Umstand auf die Lohnverhältnisse und politischen Absichten, nicht jedoch auf den Rechtsgrund zurückgeführt. Die erste Begründung wies umgekehrt darauf hin, daß eine Übertragung der gesamten Versicherungslast auf die Industrie dem allgemeinen Rechtsbewußtsein nicht entspräche. Auch die zweite Begründung, die die Arbeiterbeiträge in Wegfall kommen ließ, übernahm diese Erwägungen wortwörtlich. Sie erblickte in der Verlängerung der Karenzzeit von 4 auf 13 Wochen bzw. der Deckung von 95 % aller Unfälle durch die Krankenversicherung das Äquivalent für die Beitragsfreiheit der Arbeiter. Sollte sich das Rechtsbewußtsein des Bundesrates, der die von Bismarck eliminierten Arbeiterbeiträge zugunsten der Arbeitgeber wieder einsetzte, des Reichstags, der den vorgesehenen Reichszuschuß durch entsprechende Arbeiterbeiträge ersetzte, im Verlaufe von drei Jahren so grundlegend gewandelt haben? Erst die dritte Begründung versuchte aus der "historischen Entwicklung" die primäre Zuständigkeit des Arbeitgebers für die Aufbringung der Versicherungslast abzuleiten.

Man wird auf Grund der vielfältigen Finanzierungspläne, die weder den Inhalt des Leistungsrechtes selbst noch seine Motivierung in irgendeiner Weise tangiert haben und in der schließlich zur Annahme gelangten Regelung nicht so sehr eine innere Kontinuität zum Haftpflichtgesetz sondern einen Kompromiß zwischen Regierung bzw. Bundesrat einerseits und Reichstag andererseits erblicken müssen. Da der Reichszuschuß politisch nicht durchsetzbar war und andererseits das Gesetz die Wohltätigkeit des Staates sichtbar machen wollte, lag in der ausschließlichen Finanzierung durch Arbeitgeberbeiträge der einzig gangbare Weg.

Sämtliche Begründungen verzichteten bei der Motivierung der Rentenhöhe auf eine Bezugnahme zum Haftpflichtgesetz. Diese blieb der RVO vorbehalten aber wirkt, da sie lediglich der Verteidigung der niedrigeren Invalidenrenten

gilt, nicht sehr überzeugend. Angesichts der ursprünglichen Argumentation - die doch zunächst relevant sein sollte - kann man aber die Folgerung ziehen: Nicht die äquivalente Entschädigung auf Grund irgendeiner in der Vergangenheit liegenden causa sondern eine angemessene Versorgung im Hinblick auf die zukünftige Folge war das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel und für die Festsetzung der Rentenhöhe allein ausschlaggebende Moment. Während die theoretische Maximalgrenze, die durch die volle Schadenshöhe gegeben war, als unbillig verworfen wurde, orientierte man sich bei der Definition des Begriffes "angemessen" an den Leistungen der Armenpflege. Von dieser sollte nach der konkreten Vorstellung des Gesetzgebers der Verunglückte durch ein gewisses "Mehr" an Unfallfürsorge unabhängig gemacht werden, während die Erörterung über das "Weniger" an Schadensersatz im Abstrakten blieb.

Nicht nur die Begründung der Unfallrente sondern auch die Motivierung der Hinterbliebenenrente nahm von einer Argumentation mit dem Entschädigungsprinzip Abstand. Der Hinweis auf die Erwerbstätigkeit der Witwe und die frühzeitig ins Berufsleben tretenden Kinder läßt erkennen, daß auch hier die finale Betrachtungsweise der schadensstiftenden causa voranging und eine den Verhältnissen angemessene zukünftige Versorgung erstrebte. Man ging von der Annahme aus, daß die Witwe durch ihren Arbeitsverdienst mit einem Zuschuß von 20 % des Einkommens ihres Mannes "vor Dürftigkeit geschützt und sich in keiner wesentlich schlechteren Lage als zu Lebzeiten des Mannes befinden" würde.

Hinsichtlich der exakten Normierung erklärte die Begründung, daß die Wahl des Prozentsatzes für die einzelne Entschädigung "im hohen Grade Sache des Ermessens" sei, und sie fügte hinzu, der Arbeiter würde durch eine Rente von $66 \frac{2}{3}$ % des Arbeitslohnes "wenigstens im Vergleich mit den Angehörigen anderer Berufsarten nicht ungünstig gestellt". Die Parallelen zu entsprechenden Bestimmungen des Beamten- und Militärpensionsgesetzes erfuhren im

- 11 -

Reichstag seitens der Opposition eine heftige Kritik, die aus der Perspektive des Haftpflichtgedankens auch berechtigt war. Man könne, so sagte der Abg. v. Vollmar, wenn man schon Analogien heranziehen wolle, die verunglückten Arbeiter höchstens mit den Kriegsinvaliden auf eine Stufe stellen¹⁾.

Die Ablehnung eines während der Kommissionsberatungen gestellten Antrags, den Prozentsatz auf 75 % zu erhöhen, wurde im Kommissionsbericht mit der schlichten Feststellung begründet "die Majorität der Kommission war jedoch in Übereinstimmung mit den Vertretern der verbündeten Regierungen der Ansicht, daß mit der Normierung der Rente auf 66 2/3 % das Richtige getroffen sei".

Die Argumente der Regierungsbegründung wurden vom Reichstag gar nicht oder sehr modifiziert übernommen. Die Sozialdemokratie argumentierte mit dem Haftpflichtprinzip und gelangte folgerichtig zu einer Verurteilung der Schadensbegrenzung und Karenzzeit. Die extreme Linke, mehr aus prinzipieller Opposition als aus oppositionellen Prinzipien, ging nicht vom Verschuldensprinzip sondern von einer Analogie zu den traditionellen Abschreibungskosten aus und kam zu ähnlichen Forderungen wie die Sozialdemokratie.

Für die Nationalliberalen war es politisch tragbarer, auf die Kontinuität mit dem Haftpflichtgesetz abzustellen. Sie forderten sogar für den verunglückten Arbeiter eine Erhöhung des Krankengeldes, wobei der Gedanke, daß der Arbeiter auf Grund seiner "indirekten Beiträge" zur Unfallversicherung eigentlich einen nicht unberechtigten Verwaltungsanspruch innerhalb der Berufsgenossenschaften hätte erheben können, Diese Auffassung der Partei gelangte allerdings bei der Beratung des Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes pointierter zum Ausdruck.

Der Zentrumsabgeordnete v. Hertling endlich betrachtete die Unfallversicherung als eine solidarische Gefährdungshaftung der Industrie, die den Arbeitsvertrag "durch gewisse gesetzlich fixierte Momente" ergänze. Er stellte im wesentlichen die Wirkung des neuen Gesetzes auf die Lohnverhältnisse in den Vordergrund und versuchte auf diese Weise, das Wesen der Unfallversicherung sowohl gegen den sozialistischen Anspruch an das Kapital und die liberalistische Produktionskostentheorie als auch gegen die staatssozialistische Versorgungstendenz abzugrenzen, dessen schärfere Akzentuierung auf der rechten Seite des Hauses keinen Widerspruch gefunden hatte.

Trotz den divergierenden Auffassungen der Parteien läßt sich in bezug auf die Rentenhöhe feststellen, daß es sich um die Kodifizierung eines Versorgungsanspruchs handelte, dessen Höhe einerseits die Bestreitung der lebensnotwendigen Bedürfnisse ermöglichte und andererseits die Kräfte der zur Prämienzahlung Verpflichteten nicht überstieg.

§ 3 Das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz
von 1889

Vorwort

Während sich die beiden vorangegangenen Sozialversicherungsgesetze mit einem bestehenden Rechtszustand auseinandersetzen konnten, war dem Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz lediglich programmatisch durch die Allerhöchste Botschaft der Boden bereitet worden.

Aus der Tatsache, daß noch keine generelle Hilfseinrichtung - von der subsidiär für jede Notlage zuständigen Armenpflege abgesehen - für invalide und alte Menschen existierte, ergab sich zwangsläufig, daß das Bedürfnis nach einer Regelung und vor allem die Notwendigkeit einer staatlichen Intervention nicht von allen Gruppen in dem Maße und der Art gesehen wurde, wie es die Regierung wohl gewünscht hatte. Die neue Versicherung griff weiter als die früheren Gesetze in die Individualsphäre des einzelnen ein und erfaßte ein nahezu alltägliches Risiko, dessen Abwendung ungleich mehr als das Unfall- und Krankheitsrisiko dem persönlichen Bereich zugeordnet war. Lag in der besonderen Art des Versicherungszwecks und dem Mangel an Tradition angesichts der generellen Frage ein retardierendes Moment, so bedeuteten sie für die spezielle Rentennormierung eine gewisse Vereinfachung; denn zu welchen Leistungssätzen sich der Gesetzgeber auch immer entschließen würde, eine Verbesserung der bisherigen Situation war auf jeden Fall zu erwarten. War das Bedürfnis einmal allgemein anerkannt, so konnte man sich in bezug auf die Leistung immer wieder darauf berufen, daß aller Anfang schwer und eine geringe Leistung besser sei als gar keine.

Die Arbeiter blickten dem Gesetz mit teilweise übertriebenen Hoffnungen entgegen, während die Aussicht auf neue Soziallasten der Unternehmerschaft nur ein zögerndes Echo

entlockte. Dem entsprach ein günstigeres Klima für die Beteiligung des Reiches an der Versicherungslast. An dieser Forderung mußte die Regierung um so mehr festhalten je tiefer sich die Waage zugunsten territorial organisierter Versicherungsträger neigte, wenn das neue Gesetz der "inneren Reichsgründung" dienen sollte.

Diese Zielsetzung und ihre Bedeutung für die Rentenhöhe gelangte bei einer Reichstagsrede Bismarcks sehr plastisch zum Ausdruck. "Ich habe lange genug in Frankreich gelebt, um zu wissen, daß die Anhänglichkeit der meisten Franzosen an die Regierung, die gerade da ist und die jedesmal den Vorsprung hat, auch wenn sie schlecht regiert, doch schließlich auch die (Anhänglichkeit) an das ganze Land wesentlich damit in Verbindung steht, daß die meisten Franzosen Rentenempfänger vom Staate sind in kleinen, oft sehr kleinen Beträgen... Die Leute sagen: Wenn der Staat zu Schaden geht, dann verliere ich meine Rente; und wenn es nur 40 Franken im Jahre sind, so mag er sie nicht verlieren, und er hat ein Interesse für den Staat. Es ist ja menschlich natürlich." Bismarck fährt dann mit fast bestürzender Offenheit fort: "Ich habe Zeiten gehabt, wo ich es noch für möglich hielt, in meinem Besitz auswärtige Papiere zu haben. Nachher habe ich aber gefunden, daß mich dieser Besitz unter Umständen beirrte in meiner Beurteilung der Politik derjenigen Regierung, deren Papiere ich besaß..."¹⁾

Den relativ größten Teil der legislatorischen Arbeit nahm - im Gegensatz zu den früheren Gesetzgebungswerken - die Festlegung der Rentensätze in Anspruch. Diese durchlief alle denkbaren Stadien, von der Einheitsrente über Ortsklassen- und prämiengebundene Lohnklassensystem bis zur Normierung von Mindestbeträgen. Von welchen Voraussetzungen man bei der parlamentarischen Tätigkeit ausgehen konnte, mag die Erklärung eines Regierungsvertreters schon

1) Sten.Ber.Verhandl.Reichstag 7.Leg. 4.Sess. 1889
Bd. 107 3.Lesung IuAVG S. 1835

andeuten. "Für die verbündeten Regierungen sei mehr der sozialpolitische Zweck der Vorlage ausschlaggebend als die genauen mathematischen und versicherungstechnischen Erwägungen. Sie legen auch deshalb keinen erheblichen Wert darauf, daß Leistung und Gegenleistung genau übereinstimmen. Sie werden daher jeden Vorschlag akzeptieren, der einen gangbaren Weg zum sozialpolitischen Ziele führe, vorausgesetzt, daß derselbe die Lasten nicht allzu sehr erhöhe."¹⁾

In diesem Abschnitt wird also zunächst auf die Entstehung des Entwurfs, den politischen und gesellschaftlichen Hintergrund und die parlamentarische Situation eingegangen werden. Dann folgen die der Regierungsbegründung zu entnehmenden Ziele und ihre Motivierung. Im weiteren wird gezeigt, wie der Reichstag die umfangreichen Eingriffe in das vorgesehene Leistungsrecht begründete. Die spätere Entwicklung, insbesondere die Entstehung der Angestelltenversicherung, bietet ferner ein erneutes Beispiel für die Kurzlebigkeit der ursprünglichen gesetzgeberischen Konzeption.

Während der Kompromißcharakter der ersten Versicherungsgesetze in Organisation und Finanzierung zum Ausdruck gelangte, schlug er sich bei der IuAV in der Leistungsnormierung nieder und diesen Umstand wird die Betrachtung in der Vordergrund stellen müssen.

A. Die Voraussetzungen

a) Die Entstehung der Grundzüge

Die Abteilung für wirtschaftliche Gesetzgebung gewann seit Mitte der achtziger Jahre in zunehmendem Maße an Selbständigkeit. Der Kanzler intervenierte immer seltener und verzichtete darauf, sich von Geheimrat Woedtke, dem der größte

1) v. Manteuffel, Sten. Ber. Verhandl. Reichstag 7. Leg. 4. Sess. 1889, Bd. 106 2. Lesung IuAVG S. 1526

Teil der legislatorischen Vorarbeiten oblag, persönlich vortragen zu lassen, so daß Staatssekretär v. Boetticher viele letzte Entscheidungen selbständig treffen mußte.¹⁾ Den in der Öffentlichkeit laut werdenden Vermutungen, dem Kanzler sei das Zustandekommen des Gesetzes völlig gleichgültig, trat er allerdings energisch entgegen und bezeichnete sie als eine ihm "schwer verständliche Verdächtigung". Er lobte v. Boettichers unermüdliche Arbeit an der Vorlage, während er die Außenpolitik für seine "primo loco Pflicht" ansehe, "in allen anderen Dingen aber leichter ersetzbar" sei. Sein Staatssekretär habe die Aufgabe besser erfüllt als er, der Kanzler, es vermocht hätte²⁾. Andererseits entsprachen aber viele Bestimmungen des Gesetzes nicht seinen Auffassungen und wurden der "Geheimratsmaschine" zur Last gelegt: Die Arbeitgeber- und besonders die Arbeitnehmerbeiträge sollte das Reich übernehmen, Beiträge und Renten wollte er einheitlich festgesetzt wissen, und auch das Klebmarkensystem fand nicht seine Billigung³⁾.

Man kann bedingt die landesrechtliche Invaliden- und Altersfürsorge der preußischen (1885/86) und bayrischen (1888) Eisenbahnverwaltungen für die ihr unterstellten Arbeiter als Vorläufer der rechtsrechtlichen Invaliditätsversicherung ansehen. Die Rente der bayrischen Eisenbahnarbeiter begann nach 10jähriger Wartezeit mit einer Leistung von 15 % deslohneinkommens und erhöhte sich mit Steigerungssätzen von 1 % jährlich bis zu 40 % des nach vier Klassen eingeteilten Lohnes. Die Mittel wurden durch Eintrittsgelder und Beiträge der Arbeiter und Eisenbahnverwaltung aufgebracht. Diese Sätze waren jedoch für die Vorarbeiten von geringerem Wert, da die bayrischen Eisenbahnarbeiter sehr gut bezahlt wurden und relativ hohe Beiträge entrichten konnten.⁴⁾ Die Invaliditätsziffern jedoch bildeten einen nützlichen Anhaltspunkt.

1) Vogel a.a.O. S. 114

2) Bismarck 2. Lesung IuAVG a.a.O. S.1112/13

3) Vogel a.a.O. S. 151

4) Ludwig Fuld: Das Reichsgesetz betr. die IuAV, i.Gesetzgeb. d. deutschen Reiches, 2.Teil Bd.3, Erlangen 1890 S. 31

Am 17. November 1887 stellte das Reichsamt d.I. die Grundzüge einer Alters- und Invaliditätsversicherung zur öffentlichen Diskussion und enttäuschte zunächst alle, die eine Hinterbliebenenversicherung erwartet hatten.

Unter Nr. 13 war eine Einheitsrente vorgesehen in Höhe von 120,- Mark, die nach 15 Jahren jährlich um 4,- Mark bis höchstens 250,- Mark steigen sollte. Da die Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Industrie eine vorsichtige Rentenfestsetzung bedinge - wird hierzu ausgeführt - könne "die Alters- und Invaliditätsversicherung wenigstens zur Zeit die Höhe der Unfallrente nicht erreichen" aber auch aus "inneren Gründen" sei eine solche Gleichstellung nicht gerechtfertigt¹⁾. Man war sich durchaus bewußt, daß die Einheitsrente keine sehr glückliche Lösung bedeutete, hielt sie aber angesichts der verwaltungstechnischen Schwierigkeiten für das "relativ beste". Die Mittel waren zu je ein Drittel auf Arbeiter, Unternehmer und Reich verteilt (Nr. 10) und sollten pro Kopf und Arbeitstag für Arbeiter und Arbeitgeber je 2 Pfennig betragen (Nr. 33). Als invalide war derjenige anzusehen, der aufgrund seines körperlichen oder geistigen Zustandes weder durch seine bisherige Berufstätigkeit noch durch eine andere, seinen Fähigkeiten und den vorhandenen Arbeitstagelegenheiten entsprechende Tätigkeit den Mindestbetrag der Rente nicht mehr erwerben konnte (Nr. 5).

Ganz abgesehen von den prinzipiellen Bedenken gegen das Einheitsrentensystem erwies sich die den mittleren Lohnverhältnissen entsprechende Summe von 120,- Mark für alle größeren Städte als zu niedrig. Die Berliner Armenpflege zahlte arbeitsunfähigen Männern ohne Existenzmittel jährlich etwa 150,- Mark. Ähnlich hohe Armenunterstützungen wurden in allen größeren westdeutschen Städten, besonders

1) Grundzüge einer Alters- u. Invaliditäts.V. nebst Denkschrift. in Schmollers Jahrb. XII. Jg. Leipzig, 1888 S. 300 ff.

im rheinisch-westfälischen Industriegebiet gezahlt.

Andererseits gab es in Oberschlesien Jahreslöhne von nur 300,- Mark, hinsichtlich deren die Renten zu hoch bemessen waren¹⁾.

Der preußische Volkswirtschaftsrat befaßte sich am 5.12.1887 mit den Vorschlägen der Reichsregierung und sprach sich überwiegend für Zwangsprinzip und Reichszuschuß aus. Man bejahte gleichfalls, abgesehen von den anwesenden Großindustriellen, die berufsgenossenschaftlichen Versicherungsträger und das Kapitaldeckungsverfahren. Im April gelangte der Entwurf an den Bundesrat und wurde schon vor der letzten Plenarberatung von der Bundesratkommission am 9.7.1888 veröffentlicht. Danach war die Organisationsfrage im Sinne der Großen entschieden worden, während die Regierungen das Kapitaldeckungsverfahren durchgesetzt hatten. Statt 24 Pf. wurde nun ein Wochenbeitrag von 21 Pf. und - einem Vorschlag Schöffles entsprechend - progressive Steigerungssätze vorgesehen. Die Einheitsrente sollte nunmehr vom sechsten Jahre an jährlich um 2,- Mark, vom 21. - 40. Jahre um 3,- Mark und dann um 4,- Mark steigen²⁾.

Die Reaktion der Presse war recht unterschiedlich. Die nationalliberale Korrespondenz äußerte die Erwartung, daß nun die Billigung der Konservativen und der Zentrumspartei in Aussicht stände, die Zentrumspresse legte keine so einstimmige Befriedigung an den Tag, Post und Nationalzeitung freuten sich, daß die Organisation den Wünschen der Großindustrie entsprach, während die sozialdemokratischen Blätter und Gewerkvereiner gegen die niedrigen Rentensätze polemisierten. Schöffle schließlich begrüßte versöhnlich im Deutschen Wochenblatt die Anerkennung des Territorialsystems³⁾.

1) Th.Laves: Bem.z.d. 'Grundlagen', Schm.Jb.a.a.O. S.343/44

2) derselbe a.a.O. S.714; E.Oldenbergl: Der AuIVG-Entwurf ebd. S. 1331

3) ebd. S. 1338

b) Die außerparlamentarischen Einflüsse

Da nicht nur die Regierung sondern auch gewisse Kreise der Großindustrie der Wahl des Verleicherungssträgers eine eminent politische Bedeutung beimaßen, erscheint eine kurze Betrachtung der diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Grundzügen und dem Gesetzesentwurf notwendig, um die außerparlamentarischen Einflußmöglichkeiten auf die Gesetzgebung zu kennzeichnen.

Nach der Demission Delbrücks hatten sich die rheinisch-westfälischen Großindustriellen der Montan-, Eisen- und Textilindustrie der Regierung genähert und "konnten für die wichtigsten Maßregeln der Regierung in gewerblichen Dingen als vornehmste beratende Instanz angesehen werden. Die ganze neue Zollgesetzgebung ist wesentlich mit auf den Einfluß dieser Vereine und auf die darin vereinigten Interessen zurückzuführen".¹⁾ Die Unternehmer hatten sich, da es noch keine Arbeiterkoalitionen gab, nicht streng beruflich organisiert sondern zu Interessenverbänden zusammengeschlossen, denen eine allgemeine Wahrnehmung der handels- und wirtschaftspolitischen, lokalen und sonstigen Interessen oblag. Der Zentralverband deutscher Industrieller war als das Spitzenorgan dieser Vereine und auch einzelner Großunternehmen anzusehen und stand im politischen Hinsicht der Reichspartei nahe. Da aber die Wahlrechtsverhältnisse nur noch bei weitgehenden Konzessionen an zünftlerische und agrarische Bestrebungen der Partei einen parlamentarischen Einfluß gesichert hätten, war die Großindustrie zur Durchsetzung ihrer Interessen auf außerparlamentarische und gesellschaftliche Wege angewiesen²⁾.

Jene Kreise erstrebten in erster Linie eine Erhaltung der Schutzzollpolitik und die Abwehr fortschrittlicher sozial-reformerischer Bestrebungen. Diese Haltung wurde durch ein

1) Theodor Laves a. a. O. S. 339; H. Bismarck-Arbeiterfrage, VII. Bd. I, S. 409
2) derselbe a. a. O. S. 413

schwer zu trennendes Gemisch von sozialkonservativen, patriarchalischen, reaktionären und auch "manchesterlichen" Momenten bestimmt. In der Ablehnung von Arbeiterausschüssen und Koalitionen, ob es sich nun um sozialdemokratische, Hirsch-Dunckersche, christliche oder neutrale Gewerkschaften handelte, war man sich einig. Als Adolph Wagner auf dem ersten Delegiertentag der christlichen Werkarbeitervereine in Bochum gewerkschaftliche Organisationen empfahl, "durchbebte eine tiefe Entrüstung die rheinisch-westfälische Industrie"¹⁾. Die sozialpolitischen Bestrebungen dieser Kreise fanden in einer Reihe betrieblicher Maßnahmen und Wohlfahrtsinstitutionen ihren Niederschlag, die neben vielen Vorzügen eine verstärkte Abhängigkeit und Bewegungsfreiheit des Arbeiters mit sich brachten. Es soll von jenen Unternehmen abgesehen werden, die diese Art betrieblicher Sozialpolitik als ein "gutes Geschäft" betrachteten²⁾, obgleich auch die Arbeitgeberzeitung einräumte, daß betriebliche Arbeiter-Wohlfahrtseinrichtungen meistens unterblieben, wenn dem Unternehmer aus ihnen kein Vorteil erwachse³⁾.

Aber auch die Firma Krupp pflegte Darlehen und Wohnungen bei vorzeitigem Austritt aus dem Arbeitsverhältnis fristlos zu kündigen und Stumm entließ jeden Arbeiter, der sich in irgendeiner Weise an einer Arbeiterkoalition beteiligte. "Wenn Professor Wagner in Bochum den Leuten wirklich objektive Belehrungen hätte zuteil werden lassen wollen, so hätte er ihnen sagen müssen: Dankt eurem Schöpfer, daß ihr hier weit höhere Löhne habt, wie in irgendeinem Distrikte Deutschlands"⁴⁾, meinte Stumm, und Krupp erteilte den Rat: Fleiß, Ordnung und Sparsamkeit ist der erste und sicherste Schutz gegen die beklagte Not, und wo sie fehlen helfen auch die beste Regierung und die besten Gesetze nichts".⁵⁾

1) Generalsekretär Dittges auf 3. Generalvers. d. Vereins f. Sozialpolitik 1897 bei Herkner a.a.O. S. 407/8 Note 1

2) z.B. d. elsassische Reichstagsabg. K. Grad

3) Arbeitgeber-Zeitung Nr. 41 1904 bei Herkner a.a.O. S. 400

4) Herrenhausrede 28.5.1897 bei Herkner a.a.O. S. 420

5) ebd. S. 422

Sicherlich wurde diese Haltung von uneigennütigen Absichten und persönlicher Erfahrung bestimmt. "Das beste deutsche Unternehmertum, arbeitsam, einfach und sparsam in seinem eigenen Lebenszuschnitt, fühlte sich noch als Erbe des alten Handwerks. Es sah im technischen Fortschritt, in der Arbeit, im Erwerb sittliche Energien sich entfalten, es war vielfach noch von klassischer Bildung und christlicher Sitte durchdrungen und besaß ein soziales Verantwortungsgefühl"¹⁾. Aber andererseits lag in dem Glauben, die modernen Produktionsverhältnisse feudalisieren zu können, eine Unterschätzung oder Verkenntung der Zeit und ihrer Entwicklungstendenzen.

Das kleinere, mittlere und katholische Unternehmertum aber auch die chemische Industrie waren durch die Berufsgenossenschaften zu einer weniger territorial gegliederten Organisation gelangt. Man hatte sich zum Verband der Berufsgenossenschaften zusammengeschlossen und sah hierin u.a. einen möglichen Ausgangspunkt, um der Interessenpolitik des Zentralverbandes wirksamer entgegentreten zu können. Die Majorität des Verbandes sprach sich infolgedessen für eine berufsgenossenschaftliche Organisation der IuAV aus. Den erheblichen sachlichen Bedenken wollte man durch eine Reorganisation unter Berücksichtigung des Territorialprinzips Rechnung tragen und stellte daneben eine weit über den Bereich der Sozialversicherung hinaus reichende positive wirtschaftspolitische Mitarbeit und Unterstützung der Regierung in Aussicht²⁾.

Da diese, der Regierung möglicherweise willkommenen, berufsgenossenschaftlichen Zukunftspläne eine Gefahr für die einflußreiche Position des Zentralverbandes bedeuteten, begann eine heftige Pressefehde, in deren Verlauf die sachlichen Argumente, die für eine territoriale Organisation sprachen, ihren Eindruck nicht verriethen. Außerdem zeigten die Berufsgenossenschaften der Montan-, Eisen- und Textilindustrie eine zunehmend reserviertere Haltung. Die Regie-

1) Fr.Schnabel: Deutsche Geschichte im 19.Jahrh. Bd.3, S.415 ff. bei Vogel a.a.O. S. 35/36

2) Referat d.Vorsitzenden d.chem.Berufsgen. 27.6.1887 bei Waldheim a.a.O. S. 127

zung verleiht sich zunächst abwartend und näherte sich erst der Meinung des Zentralverbandes, nachdem die liberale Presse lebhaft für die Interessen des Verbandes der Berufsgenossenschaften eingetreten war¹⁾.

Die Verteidigung des Berufsprinzips durch den Liberalismus bezweckte eine Schwächung der politischen Position der Großindustrie und ist nicht etwa auf Sympathien für eine zünftlerische Erwerbsordnung zurückzuführen. Aber der Geschäftsführer des Zentralverbandes Bueck bemerkte später hierzu: "Auf die Regierung mußte es ungünstig wirken, daß der Verband der Berufsgenossenschaften bei der freihändlerischen Presse die energische Unterstützung fand, die die deutsche nationale Wirtschaftspolitik so heftig bekämpfte"²⁾.

In welchem Maße die Einstellung des Zentralverbandes auf die Entschlüsse des Bundesrates einwirkte, mag dahingestellt sein. Immerhin läßt die Erklärung des Staatssekretärs v. Boetticher während der zweiten Plenarberatung: die preussische Regierung sähe nach wie vor in den Berufsgenossenschaften den ihr sympathischeren Versicherungsträger, auf gewisse Konzessionen schließen.

Der zuvor geschilderten sozialpolitischen Konzeption des Großunternehmertums steht das prinzipielle Einverständnis mit der Sozialversicherung und die Bereitwilligkeit, einen erheblichen Teil der Soziallast zu tragen, gegenüber. Aus einem Bericht über die Verhandlungen der industriellen Vereine³⁾ geht hervor, daß die Majorität allerdings in dem Reichsausschuß eine *conditio sine qua non* erblickte. Man zweifelte wiederholt an, ob die Regierung die gesamte Last richtig kalkuliert habe und war sich einig, daß die Rücksicht auf die Industrie und auch auf die vielleicht zu erwartende Begehrlichkeit der Arbeiter zu größter Vorsicht mahnte. Aus diesem Grunde sah man davon ab, den von der Regierung vorgeschlagenen Leistungen andere Vorschläge

1) Berliner Tageblatt und Vossische Zeitung v. 30.11.1887 Nordd. AZ. v. 31.12.1887 bei Waldheim a.a.O. S. 129

2) Waldheim ebd.

3) W. Hirsch, Sekretär des Vereins zur Wahrung d. wirtschaftl. Interessen von Handel und Gewerbe in Schmollers Jahrb. a.a.O. S. 321 ff.

entgegenzusetzen. Ein Stummsches Gutachten bezeichnet es als "richtige Voraussetzung", das die Grundzüge von mäßigen Prämien ohne Rücksicht auf die Lohnhöhe und von einem Reichszuschuß ausgehen.¹⁾

Die Diskussionen innerhalb des Verbandes der Berufsgenossenschaften drehten sich in erster Linie um die Übernahme der neuen Versicherung, aber in einem Referat wurde auch auf die ungenügende Rentenhöhe hingewiesen und den teilweise wesentlich umfangreicheren Leistungen der Armenpflege gegenübergestellt.²⁾

Eine Antwort auf die Frage, warum letzten Endes das deutsche Unternemertum die Bismarcksche Sozialpolitik unterstützte und vor allem hinsichtlich der Mittelaufbringung eine große Bereitwilligkeit zeigte, ist schwer zu erteilen. Schmollers Ansicht, die Großindustrie hatte ihre Abneigung gegen die sozialen Lasten wohl nur deshalb unterdrückt, weil sie sah, das Bismarck der Mann war, der sie gegen schärfere Arbeiterschutzgesetze schützte und ihr Schutzzölle brachte³⁾, berührt sicherlich eine wichtige Seite des Problems, erscheint aber im ganzen nicht ausreichend. Denn schließlich lag in der Person Bismarcks keine Garantie für eine ewige Schutzzollpolitik, während es sich bei der Sozialversicherung um eine gesetzliche, weit in die Zukunft reichende Verpflichtung handelte. Wenn Herkner argumentiert, daß das neue Unterstützungswesen eine Einschränkung des gewerkschaftlichen Betätigungsfeldes versprach und deshalb "auch kein zwingender Grund zur Gegensechaft" vorgelegen hätte⁴⁾, so läßt sich umgekehrt daraus kein zwingender Grund für die Bereitschaft einer bestimmten sozialen Gruppe ableiten, sich gesetzlich in diesem Umfang für die Existenzsicherung einer anderen Gruppe zu verbürgen.

Die Furcht vor der Sozialdemokratie, die Abwälzungsmöglichkeit auf Arbeiter und Konsumenten, gesellschaftlicher und politi-

1) i. Schmollers Jahrb. a. a. O. S. 329

2) Ber. v. J. Landmann u. Verh. d. d. Verbandes Berlin 1887 in Schmollers Jahrb. a. a. O. S. 317 ff.

3) bei Herkner a. a. O. S. 410

4) ebd.

soher Opportunismus allein reichen nicht zur Klärung dieses Phänomens aus. Wenn Rothfels¹⁾ zu der heftigen Kritik Theodor Lohmanns an der Unfallversicherung bemerkt: "Er übersah im ganzen, wie die Energie Bismarcks und seine Haltung gegenüber den Parteien erst die Lage geschaffen hatte, in der überhaupt Entwürfe dieser Art Aussicht auf Annahme finden konnten", so darf in diesem Zusammenhange ergänzend auf die notwendige, sozialpolitische innere Bereitschaft des Unternehmertums hingewiesen werden.

B. Die Ziele

a) Die parteipolitische und parlamentarische Situation

Der parteipolitische Standort der einzelnen Wirtschaftsgruppen wurde jedoch nicht ausschließlich von wirtschaftlichen Zielsetzungen bestimmt und führte deshalb zu einer gewissen Zersplitterung bzw. Überschneidung der parteipolitischen Interessen im Reichstag. Die Großindustrie wurde überwiegend durch die Reichspartei (Freie Konservative) zum Teil durch den rechten Flügel der Nationalliberalen repräsentiert. Andererseits mußte die Reichspartei die durch sie vertretenen agrarischen Interessen berücksichtigen, während die Nationalliberalen wiederum auf eine gewisse Mittelstandspolitik nicht verzichten konnten. Hierin lag eine Interessengemeinschaft mit dem Zentrum, das andererseits um der katholischen Arbeiterschaft willen in sozialpolitischen Angelegenheiten häufig genötigt war, mit den sozialreformerischen Elementen der liberalen Parteien zusammenzugehen. Der Sozialliberalismus innerhalb der nationalliberalen Partei mußte sich mit dem konservativen Moment auseinandersetzen, und er wurde in der Fortschrittspartei durch bankkapitalistische-manchesterliche Strömungen in Schwach gehalten²⁾, während er sich auf der anderen Seite mit den sozialdemokratischen Forderungen teilweise überschchnitt. Wenn man nun noch in Betracht zieht, daß anlässlich der

1) Rothfels a.a.O. S. 77

2) Herkner a.a.O. Bd.2, S. 173

Plenarberatungen des ersten UVG-Entwurfs einzig die Sozialdemokraten und Deutschkonservativen für den Reichszuschuß stimmten, ist der *circulus vitiosus* sozialpolitischer Interessen geschlossen und fast unüberschaubar geworden.

Ende November 1886 ging dem Reichstag eine Heeresvorlage zu, die die Freisinnige (Fortschritts-) und Zentrumsparlei nur für die Dauer von drei Jahren bewilligen wollten, während die Konservativen und Nationalliberalen mit der vorgeschlagenen Frist von 7 Jahren einverstanden waren. Darauf hatte Bismarck den Reichstag aufgelöst, in der Hoffnung, durch Neuwahlen eine gefügige Mehrheit zu erhalten¹⁾.

Im Mittelpunkt des Wahlkampfes stand die Heeresfrage, die auf Grund der außenpolitischen Konstellation den drei rechten Parteien, die überdies ein Wahlkartell gebildet hatten, einen genügenden Mandatszuwachs brachte. Den größten Verlust verzeichnete die Freisinnige Partei, aber auch die nationalen Minderheiten und Sozialdemokratie büßten einige Mandate ein, während das Zentrum durch geschickte Wahltaktik ungeschwächt aus dem Kampf hervorging²⁾.

Ogleich der rechte Flügel der Konservativen dem Kartell ablehnend gegenüberstand und eine Koalition mit dem Zentrum ungleich mehr begrüßt hätte, verhielt man sich zunächst abwartend, weil Wilhelm II. die Bismarcksche Kartellpolitik für richtig hielt und sie nach nationalliberaler Seite hin zu festigen suchte. Andererseits gab es innerhalb des Zentrums eine konservative Richtung, die durch den Abbau des Kulturkampfes gestärkt auf eine Annäherung zur Regierung drängte und zum Teil 1887 auch dem Septennatzustimmte.

1) Bergstraesser a.a.O. S. 185ff.

2) Mandatsverteilung 1887/90 bei Treue a.a.O. S. 306

D. Konservative	80
Reichspartei	41
Nat. Liberale	99
Zentrum	98
Freisinn	32
Sozialdemokraten	11

Die Sozialdemokratie hatte zwar bei der Wahl 13 Mandate verloren, jedoch einen erheblichen Stimmenzuwachs bekommen, der lediglich auf Grund des Stichwahlsystems und der allgemeinen höheren Wahlbeteiligung nicht zum Ausdruck gelangte. Auch in den Reihen dieser Fraktion machten sich revisionistische Bestrebungen geltend, welche eine positive Mitarbeit im Reichstag befürworteten. Diese Differenzen wurden aber erst nach der Aufhebung des Sozialistengesetzes deutlich. Trotzdem kündete die Replik Bebels auf die Bemerkung Bismarcks, die Sozialdemokraten warteten genau wie die Franzosen nur auf die Gelegenheit, über das deutsche Reich herzufallen, einen Wandel an. "Wir sind als Partei nur einig über das, was wir wollen; aber über das Wie sind wir uns nicht einig... Dadurch unterscheidet sich die moderne Sozialdemokratie von den politischen Bewegungen früherer Epochen, daß sie vollständig auf dem Boden der Entwicklung steht. Man kann nicht in einem beliebigen Momente einen beliebigen Staats- oder Gesellschaftszustand herbeiführen sondern es ist notwendig, daß die Gesellschaft selbst als solche das Bedürfnis dazu anerkennt, und dieses Bedürfnis versuchen wir allerdings in der Gesellschaft hervorzurufen!"¹⁾

Die parteipolitische Situation zeigte auf Grund der innerparteilichen Unklarheiten und der unterschiedlichen Hoffnungen, die man an Friedrich III. und Wilhelm II. knüpfte, keine bemerkenswerten Tendenzen. Alle Richtungen warteten die weitere Entwicklung ab, indes das Kartell die Bismarcksche Politik unterstützte.

b) Die Motive zum Regierungsentwurf und die Kommissionsbeschlüsse

Der § 16 des Entwurfs²⁾ bestimmte fünf Ortsklassen, in die sämtliche Ortschaften des Reiches nach der Höhe des ortsüblichen Tagelohns gewöhnlicher Tagearbeiter eingeteilt werden sollten. Für Ortsklasse I galt ein Tagelohn unter

1) Bebel 3. Lesung IuAVG-Entwurf a.a.O. S. 1847

2) Begr. IuAVG-Entwurf a.a.O. S. 31 ff.

1,- Mark, für Ortsklasse II 1,- bis 1,40 Mark, für III 1,40 bis 1,80 Mark, für IV 1,80 bis 2,20 Mark, für V über 2,20 Mark. Als Normallohnsatz sollte für die einzelne Ortsklasse ein Betrag von 300,-, 400,-, 500,-, 600,-, 700,- Mark in Anrechnung gelangen. Die Beiträge (§15) und Renten (§ 18) wurden als Teilbeträge des Normallohnsatzes berechnet. Nach § 84 war für jedes angefangene Hundert vom Normallohn ein Beitrag von 4 Pf. zu entrichten, der zu gleichen Teilen vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzubringen war, während das Reich ein Drittel jeder Rente nach dem Umlageverfahren stellte (§ 14). Nach Zurücklegung einer 5- bzw. 30jährigen Wartezeit (§ 12) hatte man einen Rentenanspruch in Höhe von 24 % des entsprechenden Normallohnsatzes. Für die nächstfolgenden 15 Kalenderjahre war ein Steigerungssatz von 4 %, dann von 8 % bis zu einem Höchstbetrage von 50 % des Normallohnsatzes vorgesehen (§ 19). Nach diesen Bestimmungen betrug die Mindest- und Höchstsätze in:

Ortsklasse	I	72,- - 150,- Mark
"	II	96,- - 200,- Mark
"	III	120,- - 250,- Mark
"	IV	144,- - 300,- Mark
"	V	168,- - 350,- Mark.

Als invalide galt der, der den Mindestbetrag der Rente nicht mehr erwerben konnte (§ 7).

Die Begründung bezeichnete es als das Ziel der Vorlage, eine Fürsorge in allen Fällen zu erstreben, in denen Arbeiter, ohne durch die Unfallversicherung gedeckt zu sein, nachweislich erwerbsunfähig geworden waren. Diese Fürsorge sollte aber - im Gegensatz zu den Leistungen der Armenpflege - einen durch eigene Leistung wohl erworbenen Rechtsanspruch auf ein bestimmtes Einkommen darstellen, von dem man sich "eine erziehlliche Rückwirkung... auf die ganze sittliche Lebenshaltung" versprach.

Hinsichtlich der Rentenhöhe¹⁾ sei zu berücksichtigen, daß der Unterstützungsbetrag nicht nur eine teilweise Erleichterung der öffentlichen Armenpflege oder ein Taschengeld

1) Begr. IuAVG-Entwurf a.a.O. S. 53

bedeuten sondern auch eine b e s c h e i d e n e Lebenshaltung an billigen Orten ermöglichen solle. Die Invaliditätsrente brauche der Unfallrente nicht gleichzukommen (vergl. Seite 65). Angesichts der natürlichen Risiken dürfe sich die staatliche Fürsorge auf ein geringeres Maß beschränken. Einmal, weil sonst bei der großen Anzahl der Beteiligten die erforderlichen Mittel gar nicht zu beschaffen wären, und zum anderen mit Rücksicht darauf, daß auch eine geringe Rente dem invaliden oder alten Arbeiter in vielen Fällen ein Unterkommen zu sichern geeignet sei. "Denn derartige bare Zuschüsse eines Hausgenossen haben gerade in einem kleinen Haushalt einen verhältnismäßig hohen Wert, und ihr Wert wird noch gesteigert, wenn der Hausgenosse nebenher leichte Hilfsleistungen im Hause verrichten kann. Und selbst für den alleinstehenden, erwerbsunfähigen Arbeiter bildet ... eine feste Rente, selbst wenn sie niedrig ist, im Vergleich zu seiner bisherigen Hilfs- und Aussichtslosigkeit immerhin eine wertvolle Verbesserung seiner Lage."

Darüber hinaus sei es "aus praktischen Gründen geradezu geboten, wenigstens für den Anfang die Renten vorsichtig zu bemessen". Einmal, weil niedrige Renten "das im allgemeinen wünschenswerte Interesse, die Arbeitsfähigkeit so lange wie möglich auszunützen", unterstützen. Zum zweiten, weil die unabweisbare Rücksicht auf die Leistungs- und Exportfähigkeit der Industrie zur Vorsicht nötige, "wenigstens für so lange, als ähnliche Einrichtungen nicht auch in Nachbarstaaten zur Durchführung gelangt sind". Eine spätere Rentenerhöhung sei nicht ausgeschlossen, während eine spätere Erniedrigung den ganzen sozialpolitischen Zweck der Vorlage gefährden würde. Im übrigen sei es durchaus nicht zu bedauern, wenn durch die geringe Rentenhöhe zahlreiche Alters- und Invalidenrentner in billige Gegenden gedrängt, und damit dem platten Lande neben dem Rest der Arbeitskraft auch ein vermehrter Geldumsatz zugeführt werde.

Im weiteren legt sich der Gesetzgeber die Frage vor, nach welcher Basis die Rentenbemessung zu erfolgen habe. Eine Berechnung nach dem Individuallohn sei zwar nicht unmöglich aber äußerst schwierig, da der letzte Verdienst meistens zu niedrig sei und die Rente infolgedessen zu den geleisteten Beiträgen in einem ungünstigen Verhältnis stehen würde. Jedoch auch aus "inneren Gründen" erwiese sich der Individuallohn als ungeeignete Grundlage. Die Ursache der Schäden, für die die neue Versicherung Fürsorge treffen wolle, sei in der Regel eine langjährige Tätigkeit. Wollte man nach dem Durchschnitt aus allen im Laufe des Lebens bezogenen Einkommen suchen, so bedürfe es erheblicher Erweiterungen, die die ganze Einrichtung in Frage stellen würden. Letzten Endes erschien das Ortsklassenverfahren "vorläufig als am relativ besten". In dem auch für die Berechnung des Krankengeldes gebräuchlichen ortsublichen Tagelohn gewöhnlicher Tagearbeiter habe man einen Durchschnittslohn, der den einzelnen territorialen Preis- und Arbeitsverhältnissen entspreche, und damit einen ungefähren Maßstab dafür, mit welchem Lohn an jedem Orte auszukommen sei. Eine solche Grundlage genüge dem sozialpolitischen Zweck der neuen Einrichtung, die die Sicherung einer bescheidenen Lebenshaltung erstrebe. "Wollen die einzelnen Versicherten nach Maßgabe ihrer durch höhere Löhne bedingten besseren Lebenshaltung eine höhere Rente versichern, so mag ihnen dies überlassen bleiben; für den gesetzlichen Versicherungszwang dürfte diesen höheren Löhnen... ein begründeter Anspruch auf obligatorische Berücksichtigung nicht beizumessen sein"¹⁾.

Erwäge man - so fährt die Begründung fort -, daß schon die Mindestrente dem Genusse eines Kapitals gleichkame, das für Männer bei einem Zinsfuß von 3,5 % in der niedrigsten Ortsklasse etwa 2.057,- Mark und in der höchsten Ortsklasse 4.800,- Mark betrüge, so müsse man zugeben, daß die vorgesehenen Renten, deren zukünftige Verbesserung "durch einfache Erhöhung der Prozentsätze übrigens nicht ausgeschlossen" sei, eine wertvolle Verbesserung der bisherigen Lage der Arbeiter darstelle.¹⁾

1) IuAVG-Entwurf a.a.O. S. 54 bis 56

Neben dem Arbeiter und Unternehmer habe aber auch das Reich ein Interesse daran, daß der Zweck der Versicherung wirklich erreicht werde. Da es sich jedoch um ein *a l l - g e m e i n e s* Interesse handele, dürfe sich die staatliche Aufgabe nicht in der Verpflichtung der zunächst Beteiligten erschöpfen. Vielmehr müsse "das interessierte Gemeinwesen einen Teil der materiellen Last auf seine Schultern nehmen". "Gerade weil die Unfall- und Krankenversicherung ohne Reichsbeitrag durchgeführt sind, wird bei der jetzt in Rede stehenden Maßregel ein Reichsbeitrag nicht zu entbehren sein." Zu diesen Erwägungen käme auch noch der Gesichtspunkt hinzu, daß durch die neue Versicherung eine erhebliche Erleichterung der öffentlichen Armenlast eintreten werde. Eine teilweise Übernahme dieser Kosten durch das Reich sei von den Armenverbänden öfter in Anregung gebracht worden, und nun böte sich ein Weg, diesen Wünschen gerecht zu werden. Diese Erwägungen seien aber ein Nebenzweck und dürften auf keinen Fall dazu verleiten, einen Beziehungsreichtum zwischen der Rente und der Armenpflege zu entdecken.¹⁾

Der Entwurf fand schon während der ersten Plenarberatung im großen und ganzen den Beifall der Kartellparteien, zumal Staatssekretär v. Boetticher die Einführung von Lohnklassen als "diskutabel" bezeichnet hatte. Da auch Zentrum und Nationalliberale Partei für eine Individualisierung der Renten eintrat, stellte sich die Situation für eine durchgreifende Kommissionsarbeit relativ günstig. Man einigte sich in der Kommissionsberatung²⁾ auf 4 Lohnklassen, in die der Arbeiter nach dem von seiner Krankenkasse festgesetzten Lohn eingestuft werden sollte. Die Renten standen nunmehr in einem festen und in jeder Lohnklasse gleichen Verhältnis zum Einkommen und wurden lediglich durch einen nun für alle Klassen gleichen Reichsbeitrag von 50,- Mark in gewissem Umfang nivelliert.

1) IuAVG-Entwurf a.a.O. S. 50

2) Ludwig Fuld a.a.O. Erläuterungen zum IuAVG

Die Rücksicht auf die agrarischen Interessen machte jedoch die Durchbringung des Lohnklassensystems in dieser Form nicht möglich. Bevor die Kommissionsvorschläge im Plenum zur Beratung gelangten, stellte v. Bennigsen den Antrag, die entsprechenden Paragraphen einschließlich aller Verbesserungsvorschläge an die Kommission zurückzuverweisen. Diese empfahl nach eingehender Beratung dem Plenum die Annahme des Antrags Adelman (Z), der einen Kompromiß zwischen Lohnklassen- und Einheitsrentensystem darstellte:

Für alle Lohnklassen wurde ein fester Rentenstock vorgesehen, der sich aus dem Reichszuschuß von 50,- Mark und einem Betrag von 60,- Mark, den die Versicherung aufzubringen hatte, zusammensetzte. Für jede Beitragswoche gelangte ein, in den einzelnen Lohnklassen verschiedener Steigerungssatz von 2, 6, 9 und 13 Pf. (§26) in Anrechnung, während die wöchentlichen Beiträge 14, 20, 24, 30 Pf. betrugen (§ 96). Danach differierten die Mindestrenten aller Lohnklassen lediglich um die Steigerungsbeträge für 235 Wochen (5 Jahre Wartezeit) und betrugen 114,70; 124,10; 131,15 und 140,55 Mark. Dieser Antrag wurde nach lebhaften Erörterungen vom Plenum angenommen.

C. Prinzipien und Vorstellungen

a) Die Argumentation im Reichstag 1888/89

1) Das generelle Bedürfnis

Das in der Kommission überwiegend von nationalliberalen und Zentrumsvertretern durchgesetzte Lohnklassensystem hatte im Plenum die latenten Divergenzen innerhalb des Kartells zutage treten lassen, während der vorgesehene Reichsbeitrag zu einer Spaltung des Zentrums führte. Ungleich stärker als bei der früheren Gesetzgebungsarbeit verwischten sich die parteipolitischen Grenzen und machten einer mehr wirtschaftlichen, berufsständischen Gruppierung

in Landwirtschaft, Industrie und Mittelstand Platz, die quer durch alle Parteien ging (mit Ausnahme der Linken) und auch auf das allgemein vorgezeichnete Verhältnis zur Regierung keine Rücksicht nahm.

Es entsprach den politischen Absichten der Regierung, die Wohltaten des neuen Versicherungszweiges einer möglichst breiten Bevölkerungsschicht zukommen zu lassen. Wenn sie ihren Standpunkt mit dem Hinweis auf den Reichszuschuß, die Freizügigkeit und Besonderheit des erfaßten Risikos begründete, so kann man sich dem Gewicht dieser Argumentation nicht verschließen. Gerade weil das Besondere des Risikos in seiner Alltäglichkeit lag, durfte die staatliche Regelung nicht gewisse Gruppen, bei denen die Invaliditätswahrscheinlichkeit geringer, die Aussicht auf freiwillige Hilfe der Familie, der Nachbarn und des Dienstherrn größer oder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Arbeitgebers schwächer war, ausschließen. Ein objektiver Maßstab lag einzig in dem allen Versicherten gemeinsamen Risiko (Invalidität oder Alter) und einer bestimmten Einkommensgrenze (2.000,- Mark). Wenn ferner das Gesetz einen Rechtsanspruch auf eine Rente und damit indirekt auf einen Reichszuschuß einräumte, so mußte die Gewährung dieses von der Allgemeinheit finanzierten Unterstützungsanteils an eine objektiv bestimmbare Hilfsbedürftigkeit geknüpft und einem großen Teil der Allgemeinheit in Aussicht gestellt werden. Es ist bezeichnend, daß gerade die nationalliberale Partei diesem Gedanken das größte Verständnis entgegenbrachte und ihn - wie weiter unten aufgezeigt wird - konsequent zu Ende dachte. Wenn sie sich einerseits, entgegen dem doktrinären Liberalismus, für den Reichszuschuß aussprach, so lag andererseits in dieser Verknüpfung von Reichszuschuß und Versichertenkreis eine Tendenz, gegen das wohlfahrtsstaatliche Moment: Der Rechtsstaat war zwar angesichts der gegebenen Verhältnisse zu einer direkten Wohltätigkeit gezwungen aber er mußte bestrebt sein, die Wohltat nach objektiven Merkmalen und Maßen zu gewähren, damit weder durch das Gesetz noch durch seine Anwendung Menschen erster und zweiter Klasse geschaffen wurden.

Die Vertreter agrarischer Interessen stellten weniger aus prinzipiellen als aus wirtschaftlichen Gründen das allgemeine Bedürfnis in Frage. Während die elsässische Fraktion¹⁾ der Landwirtschaft die Beitragslast nicht aufbürden zu können glaubte, sahen die Vertreter der ostdeutschen Landwirte²⁾ im Lohnklassensystem einen zusätzlichen Anreiz zur Landflucht. Die Argumentation dieser Gruppe war recht widerspruchsvoll. Während man einerseits das Bedürfnis aufgrund der patriarchalischen Verhältnisse bestritt, plädierte man andererseits für die Einführung der Einheitsrente.

Der Widerstand des Zentrums³⁾ gegen die Versicherung der Dienstboten, Landarbeiter und Beschäftigten in Handwerksbetrieben war prinzipiellerer Natur. Wenn die Partei die soziale Gesetzgebung bisher unterstützte, so hatte sie immer wieder auf die Auflösung natürlicher Gemeinschaften innerhalb der industriellen Großbetriebe abstellen können. Nun aber sollte sich die gesetzliche Verpflichtung und Garantie auf Berufe erstrecken, bei denen eine exakte Aufspaltung des Arbeitsverhältnisses weder erwünscht noch möglich war. Der intensive persönliche Bezug und der ungleich geringere Unterschied zwischen der wirtschaftlichen Situation des Dienstherrn und des Beschäftigten ließen einen staatlichen Eingriff nicht gerechtfertigt und zerstörerisch erscheinen. "Dieses Loslösen von der Familie, dieses Loslösen von der Gemeinde ... führt zum Verderben. Wir haben in der Tat nötig, das wir an die ursprünglich gegebenen Verhältnisse anknüpfen und nicht alles auflösen in dem allgemeinen Begriff 'Staat', wo kein Ende ist mit Zahlen und kein Ende ist mit Herrschen"⁴⁾.

Während das Zentrum den Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip rügte, die Vertreter agrarischer Interessen über das Leistungsrecht zu einer Verpressung des Versichertenkreises gelangten, vertrat die Preussische Partei die Ansicht,

1) Winterer, 3. Lesung luAVG a.a.O. S. 1812

2) v. Mirbach 2. Lesung S. 1336; v. Staudy 3. Lesung S. 1825

3) v. Hertling 2. Lesung S. 1091; Orterer 2. Lesung S. 1264

4) Windthorst 2. Lesung S. 1280

daß die sozialen Mißstände einer verfehlten Wirtschafts- und Rechtspolitik zuzuschreiben seien. Aus diesem Grunde bestritt sie das allgemeine Bedürfnis nach einer Existenzsicherung in der vorgesehenen Form und verlangte von der Regierung eine statistische Beweisführung¹⁾.

Da die Versicherung der Landarbeiter die Durchbringung der Vorlage ernsthaft gefährdete, warf sich Bismarck während der letzten Lesung mit Vehemenz und unter dem ganzen Einsatz seiner Autorität und landwirtschaftlichen Sachkenntnis ins Gefecht; denn wenn überhaupt noch einige Reichstagsmitglieder für das Gesetz eingenommen werden konnten, so waren sie auf der rechten Seite des Hauses zu suchen. Darum wandte sich der Kanzler energisch an die beiden konservativen Parteien, als deren "alter Herr" er sich fühle, und führte zunächst aus, daß auch auf dem Lande ein Bedürfnis für die geplante Maßregel bestehe. Zum andern läge die Ursache der Landflucht in den unterschiedlichen Lohnverhältnissen und würde durch das Invaliditätsgesetz "nie und nimmer" gefördert. "Ich glaube nicht, daß der Deutsche die hypochondre Auffassung hat, daß er gerade für den Sterbefall, für den Altersfall seine Heimat wechselt. Er geht dahin, wo der Lohn besser ist, er überlegt sich nicht, daß die Ausgaben, welche er dort zu leisten hat, ebenfalls größer sind als zuhause... Im ganzen gebe ich zu, daß er sich besser amüsiert in den Westprovinzen, aber er prosperiert dort nicht besser"²⁾. Außerdem seien die von der Landwirtschaft aufgestellten Kostenberechnungen nicht nur falsch sondern auch deplaciert. Als er noch der Fraktion Stahl angehört habe sei lediglich die Nützlichkeit einer Einrichtung im Hinblick auf die Festigkeit der Monarchie entscheidend gewesen, "in solche Apothekerrechnungen hinein über pekuniäre Fragen hat sich die damalige konservative Partei niemals eingelassen". Da sich der Führer der Konservativen in der nächsten Sitzung für die Vorlage einsetzte³⁾, und nur acht Konservative und vier Reichsparteiler gegen das Gesetz stimmten, spricht einiges für den Erfolg der Bismarckschen Intervention.

1) Rickert, 2. Lesung S. 1372; Barth, 3. Lesung S. 1802 ff.

2) Bismarck 3. Lesung S. 1833. 3) = Hollatz, 2. Lesung S. 1814/15.

2) Die Bedeutung des Reichszuschusses

Zu Beginn der zweiten Beratung beklagte der Abgeordnete v. Hertling "den wunderbaren Umschwung der Meinungen vom Manchesterium in den Staatssozialismus", der sich innerhalb von zehn Jahren vollzogen habe. Während 1881 nur die Sozialdemokraten und Konservativen den Reichszuschuss befürwortet hatten, wurde er nun auch von der Reichspartei, den Nationalliberalen und sogar einigen Zentrumsabgeordneten gefordert.

Für die Deutschkonservativen war die soziale Frage nicht so sehr ein nationales, in die Zukunft weisendes Problem sondern mehr ein episodisches, industrielles Phänomen. Im Gegensatz zum Zentrum erkannte man aber diesem Tatbestand nicht eigenen, nach besonderer Gestaltung drangenden Gehalt zu, sondern glaubte ihn mit traditionellen Institutionen und Methoden erfassen zu können. Infolgedessen neigte man im Grunde zu armenpflegerischen und patriarchalischen Lösungen. Diese Einstellung wurde auch durch die besondere Rechtsform der Sozialversicherung kaum berührt. Man empfand den Reichszuschuss als der preußischen Tradition entsprechend und die Gesetzgebung als die Kodifizierung der Prinzipien des Preuß. ALR unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Verhältnisse¹⁾. Der Majorität des Reichstags, die ein "Pensionsgesetz" schaffen wollte, hielt man entgegen, daß sich dieses Ziel mit dem Reichszuschuss nicht vereinbaren lasse. "Wir gehen vielmehr davon aus, daß darin allerdings das Unterstützungsprinzip seinen Ausdruck findet, nämlich insofern, als durch dieses Gesetz jedem Arbeiter das Existenzminimum zugesichert werden soll"²⁾.

Wie immer man den Reichszuschuss auch motivieren und interpretieren wollte, die Behauptung, er erlaube nicht mit den Renten über das Existenzminimum hinauszugehen, stellte die offizielle Tendenz und Begründung des Gesetzes auf den Kopf und degradierte es zu einer Sonderform der Armenpflege.

Die Debatte über die Beteiligung des Staates bereitete der Sozialdemokratie einiges Vergnügen, da sich sowohl die Befürworter als auch Gegner auf die Gefährlichkeit dieser

1) v. Stolberg, 2. Lesung S. 1264

2) Hegel ebd. S. 1328

Partei berieten. Bebel erklärte, der Reichszuschuss sei angesichts der indirekten Steuer ein Akt der Gerechtigkeit und könne deshalb nicht hoch genug sein.¹⁾ Während der Staat nach Auffassung der Regierungsbegründung gewissermaßen stellvertretend die Beiträge für leistungsschwache Unternehmen und Arbeiter übernahm und gleichzeitig sich selbst schützte indem er die Armen schützte, handelte es sich für die Sozialdemokratie um die Verteilung des Sozialproduktes nach Maßgabe der Bedürfnisse des einzelnen.

Den anderen Befürwortern des Reichszuschusses standen die Prinzipien weniger zu Gebote. Sie waren gezwungen, den etwas peinlichen Nachweis zu erbringen, daß "der wunderbare Umschwung der Meinungen" gerechtfertigt und konsequent sei.

Wie bereits aus der Beratung des Zentralverbandes hervorging, war für den überwiegenden Teil der Großindustrie die Beteiligung des Reiches eine *conditio sine qua non*, die von der Reichspartei "ganz kurz damit motiviert" wurde, "daß auch alle Auflagen, die dem Produzenten obliegen und die sich im Laufe der letzten Jahren zu ganz netten Summen auftürmen, schließlich doch ihre Grenze haben"²⁾. Die Partei machte es sich also mit der Begründung nicht allzu schwer, aber die in ihr vereinigten heterogenen Interessen boten kaum eine Basis für rechts- und staatsphilosophische Spekulationen.

Man würde der nationalliberalen Haltung nicht ganz gerecht, wenn man sie lediglich auf taktische Erwägungen zurückführte. Die Wandlung der allgemeinen Staatsauffassung, die in dem Sieg des demokratischen Gedankens zum Ausdruck kam, ließ sich auf die Dauer mit der Theorie von der Beschränkung der Staatsausgaben nicht vereinbaren. Schon im Interesse der Selbsterhaltung mußte die Partei, wenn sie nicht am allgemeinen Wahlrecht scheitern wollte, ihre

1) Bebel, 2. Lesung 1uAVG-Entwurf a.a.O. S.1882/86

2) Leuschner, Sten. Ber. Verh. Reichstag, 7. Leg. 4. Sess. 1888/89 Bd. 105, 1. Lesung 1uAVG-Entwurf S.195

Einstellung zur Staatstätigkeit einer Revision unterziehen. Die Staatsausgaben wurden jetzt nicht mehr zugunsten wesensfremder Schichten sondern für eigene Wähler getätigt¹⁾.

Man argumentierte ähnlich wie Adolph Wagner²⁾, sah in der Reichsbeteiligung ein Äquivalent für die indirekte Steuer und schließlich die Voraussetzung für zahlreiche Verbesserungen, die eine Versicherung einzig auf Kosten der Unternehmer und Arbeiter nicht leisten könne. Im übrigen bot der "gewisse Ersatz" der Haftpflicht durch die Unfallversicherung eine Verteidigungswaffe gegen den Vorwurf mangelnder Konsequenz, obgleich man diese Verknüpfung ungleich sublimier sah als die spätere Reichsversicherungsordnung. Wichtiger noch als diese prinzipielle Auseinandersetzung erscheint das erfolgreiche Bemühen der Nationalliberalen, den Anteil des Reiches von der Bindung an die Rentenhöhe zu trennen und auf einen festen Betrag zu normieren. Es wäre unbillig gewesen, die Höhe der Staatsunterstützung an ein so zufälliges Moment, wie den Eintritt der Invalidität, und ein so subjektives Merkmal, wie die Lohnhöhe, zu binden.³⁾

Die Gruppe der Zentrumsabgeordneten, die den Reichszuschuß befürworteten, definierte ihn als eine "Assekuranzprämie", welche die Gesellschaft um ihrer eigenen zukünftigen Sicherheit willen zahlen müsse. Im übrigen handele es sich nicht um Produktionskosten sondern um "allgemein menschliche Misere", deren Behebung nicht ausschließlich der Industrie aufgelegt werden könne, ohne sie nicht ernsthaft zu gefährden⁴⁾.

1) O.v.Mering: Die liberale Finanzpolitik, Archiv f. Rechts- u. Wirtschaftsphilosophie, Berlin 1931/32, Bd. 25 S. 50-56

2) Ein öffentliches Bedürfnis erfordert öffentliche Maßnahmen. Vergl. S. 49

3) v. Bennigsen, 2. Lesung S. 1276; Bohl 1. Lesung S. 165-169

4) Reichensperger 2. Lesung S. 1259-61; Die übrigen Zentrumsmitglieder, die für das Gesetz votierten, waren: v. Adelsmann, Buxbaum, v. Franckenstein, v. Gagern, v. Preysing, v. Preysing, Schönborn, v. Walderdorff, v. Wendt.

Die Majorität des Zentrums war jedoch anderer Ansicht.

"... Ich denke, daß wir doch wohl täten, bei den altbewährten Prinzipien... zu beharren und nicht so ganz neue Sprünge zu machen"¹⁾. Die von Windthorst so leidenschaftlich verteidigten Prinzipien waren das Subsidiaritäts- und Hilfsbedürftigkeitsprinzip, nach denen einzig die Staatshilfe vorzunehmen sei. Während die Freunde des Gesetzes die Beziehung zwischen einer Hilfeleistung aus öffentlichen Mitteln und dem Begriff des Staatssozialismus als ein quantitatives Problem sahen, vertraten die Gegner den Standpunkt, daß schon die kleinste Summe, verbunden mit einem Rechtsanspruch und unabhängig von der Hilfsbedürftigkeit, der Anfang einer unaufhaltbaren Entwicklung zum sozialistischen Einheitsstaat sei.

Stellte das Zentrum in erster Linie auf die Auflösung der Gesellschaftsordnung und die Begehrlichkeit des einzelnen ab, so stand für die Freisinnige Partei die Gefährdung der staatlichen Ordnung und der zu erwartende Wettstreit der Parlamentarier, sich in Zukunft gegenseitig durch soziale Forderungen zu überbieten, an der Spitze der Überlegungen. "Das Böse dieses Prinzips liegt eben darin, daß, weil Sie diesen Zwang nur erkaufen können mit dem Reichszuschuß, Sie die beiden Grundbedingungen des modernen sozialistischen Staatsgedankens hier in das Gesetz einführen: einerseits den Zwang und andererseits die Unterhaltung des Individuums auf allgemeine Kosten... Keiner von Ihnen, wenn er in eine Wählerversammlung kommt, wird sich der Pression entziehen können, die darin liegt zu sagen: es ist wenig, wir müssen sehen, mehr zu gewähren... Ich garantiere für mich selbst nicht". Die von tiefer Sorge und echtem Pathos getragenen Ausführungen des Abg. Bamberger schließen mit den Worten: "Meiner Ansicht nach ist es kein Gesetz sondern ein Unglück"²⁾.

Halten wir also fest, daß nur die Deutschkonservativen im Reichszuschuß das Unterstützungsprinzip und damit auch ein

¹⁾ Windthorst 2. Lesung S. 1278 - 1280; ders. 3. Lesung S. 1856.

²⁾ Bamberger 3. Lesung S. 1838 - 1840

Kriterium für die Rentenhöhe sahen. Für die anderen, das Gesetz befürwortenden Parteien war er im Hinblick auf das Beitrags- und Leistungsrecht die notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung des sozialpolitischen Zieles.

3) Die Rentenbestandteile

Für die Wahl des Einheitsrentensystems waren überwiegend verwaltungstechnische Zweckmäßigkeitserwägungen entscheidend gewesen. Auch für den Bundesrat hatte die praktische Durchführbarkeit der neuen Versicherung im Vordergrund gestanden, als er in dritter Lesung den Wünschen der öffentlichen Meinung durch die Einführung des Ortsklassensystems Rechnung tragen zu können glaubte.

Die Einheitsrente war nach dem Durchschnitt aller in Deutschland geltenden ortsüblichen Tagelöhne gewöhnlicher Tagearbeiter berechnet worden und berücksichtigte weder die territorialen Kaufkraftschwankungen noch die individuellen Verdienstunterschiede, während das Ortsklassensystem letzteren gerecht werden sollte. Da jedoch in beiden Fällen Beitrags- und Steigerungssätze in einem festen Verhältnis zur Rentenleistung standen, erscheint¹⁰⁾ nicht konsequent, daß schon mit der Wahl der Basis das Problem Versicherung oder Versorgung verbunden wurde¹¹⁾; denn das Versicherungsprinzip sagt lediglich etwas über die Beitrags-Leistungs-Relation aus, nichts aber darüber, in welchem Verhältnis ein Risiko vom Bedrohten und einer Versicherung getragen werden soll.

Von einer staatssozialistischen Gleichmacherei konnte doch so lange keine Rede sein, als die Sicherung höherer Lebensbedürfnisse durch das freie Versicherungswesen nicht nur möglich war, sondern von der offiziellen Begründung geradezu empfohlen wurde.

Es ist nicht nachzuvollziehen, warum gerade der Liberalismus und das Zentrum aus "prinzipiellen Gründen" für eine Individualisierung, für eine Bindung der Leistung an die Einkommenshöhe eintraten. Schäffles Parole, daß sich die Zwangs-

1) Hitze (Z), Oechelhäuser (Wl), 1. Beag. S. 173, S. 210
Schrader (Fp), Struckmann (Wl) 2. Beag. S. 1322, S. 1323

versicherung lediglich auf eine Vorsorge für allgemeine Mindestbedürfnisse erstrecken sollte, während die individuellen Ansprüche über den Mindestbedarf hinaus freiwilliger Vorsorge und freien Kassen vorbehaltenbleiben müßte, erscheint den liberalen und auch ultramontanen Postulaten adäquater als die mit Nachdruck geforderte Individualisierung der Leistung. Wenn Lasker, Hirsch und Buhl noch die Nivellierungstendenz der Gemeindekrankenversicherung als Anreiz zur Bildung freier Kassen begrüßt hatten, so wurde nun im Ortsklassensystem ein Verstoß gegen das Individualprinzip gesehen und die Chance für freie Kassen und Caritas gar nicht berührt.

Leider würde es zu weit führen, einmal der Frage nachzugehen, ob die individualisierte Rentenleistung einer allgemeinen Tendenz zur Versorgung durch den Staat nicht ungleich mehr entgegenkam, ob sie in ihrer Auswirkung auf lange Sicht dem "sozialistischen Moment" nicht größere Chancen einräumte als das vom Liberalismus und Zentrum so streng verworfene Ortsklassensystem, dessen Nivellierungstendenz eine fruchtbare basis für genossenschaftliche und private Unterstützungseinrichtungen hätte bilden können.

Ungeachtet dieser Bedenken wurde die Einführung des Lohnklassensystems vom Zentrum, der Freisinnigen Partei, den Nationalliberalen und Sozialdemokraten mit gleicher Intensität gefordert, während die Vertreter der agrarischen Interessen in der Konservativen und Reichspartei den Kommissionsschlüssen Abänderungsanträge entgegensetzten. Wenngleich man argumentierte, daß "man nicht so weit im Zwang wie die Herren von der Nationalliberalen Partei" gehen wolle¹⁾, so kommt die Erklärung "wir wollen lieber mehr Beiträge zahlen als es auf die Einwirkung der verschiedenen Lohnklassen und Renten Einkommen zu lassen"²⁾ den Motiven der Konservativen näher. Bei der Wahl der Versicherungsbasis wurden von keiner Partei letzten Endes, auch nicht von der Sozialdemokratie, Prinzipien durchgefochten sondern

1) Gamp 2. Lesg. S. 1320, Hahn ebd. S. 1345

2) v. Staudy 3. Lesg. S. 1825

auf der einen Seite die Interessen der höher Entlohten, der Qualifizierten, der Industriearbeiter vertreten, während es sich für die Gegenseite um ein Arbeitsmarktproblem handelte.

Der Antrag des Zentrumsabgeordneten v. Adelman trug den Divergenzen der Kartellparteien Rechnung und brachte einen Kompromiß auf Kosten des Versicherungsprinzips zustande. Die Renten der Lohnklasse I lagen danach zwischen 5,5 bis 0,7 % (im Verhältnis zum Einkommen) über den Kommissionsvorschlägen, in Lohnklasse II brachten sie ungefähr ab dem 12. Jahr eine Verbesserung, die nach 45 Jahren mit 4 % über der ursprünglichen Maximalgrenze lag. Dagegen war die Mindestrente der Lohnklasse IV im Verhältnis zum Einkommen 6,5 % niedriger und lag auch im 45. Jahr trotz der hohen Steigerungssätze noch um 1 % unter den Kommissionsvorschlägen.

Die Mindestrenten wurden dadurch, daß neben dem festen Reichszuschuß nun auch ein Fixum der Versicherung zugrunde gelegt war, näher zusammengedrückt. Während sie vorher im Verhältnis zum versicherten Einkommen, von der untersten Lohnklasse beginnend, 32,7; 26,2; ^{23,}20 % betragen hatten, machten sie nunmehr 38,2; 24,8; 18,2 und 14,6 % aus. Dieser Veränderung wirkten die verschiedenen Steigerungssätze entgegen. Im 45. Jahr betrugen die Renten nach dem Lohnklassensystem 50, 43, 40, 39 %, während sie nach dem Antrag Adelman 50,7; 47,4; 41,7 und 38 % des Einkommens ausmachten.

Die Verbesserung der unteren Renten ging jedoch nicht auf Kosten der oberen Lohnklassen - es wurde bestimmt, daß sich jede Klasse selbst tragen müsse - sondern wurde durch eine Beitragserhöhung für Lohnklasse I um 2 Pf. und ausschließlich durch die unterschiedlichen Steigerungssätze erreicht. Hinzu trat allerdings die Hoffnung, daß die Invalidität auf dem Lande relativ gering sei und überwiegend die niedrigere Altersgrenze in Anspruch genommen werden würde.

Der Antrag Adelmanne vermochte zwar nicht alle Agrarier für das Gesetz zu gewinnen aber jene, die der Kostenfrage geringere Bedeutung beimaßen und an einer Unterstützung der Regierung interessiert waren. Diese Lösung wurde von der Majorität der Kartellparteien mit einer gewissen Dankbarkeit und Erleichterung hingenommen und als "billig und gerecht"¹⁾ bezeichnet, auch wenn dafür kein richtiges Prinzip gefunden werden könne. "Für mich ist die große Richtung sein großes Prinzip, für mich ist die Rechtsgewährung an den Arbeiter die Hauptsache, und dafür bringe ich freudig Opfer an Überzeugungen was die Modalitäten betrifft"²⁾. Es komme nicht darauf an, ein versicherungstechnisch richtiges Gesetz zu machen sondern man müsse statt seiner ein "gerechtes Gesetz" machen³⁾. Es ginge um ein Prinzip, das sozialpolitischen Zwecken gerecht würde, und die begrüßenswerte Aufbesserung der Leistungen seitens der Kommission bedinge andererseits eine Veränderung der Leistungsstruktur. Es sei von vornherein der Kernpunkt des Gesetzes gewesen, dem Invaliden eine gewisse Minimalrente bei nicht zu langer Wartezeit zu gewähren, und dieses Ziel könne nur mit Hilfe eines festen Grundbetrages erreicht werden.

Da man es nicht mit einer abgeschlossenen Klasse von Versicherten sondern mit der gesamten Arbeiterwelt zutun habe, von der im Laufe der Jahre jeder einzelne irgendwann einmal in jeder Lohnklasse war, und man zu Beginn nicht wüßte, in welcher Klasse man invalide werde, so sei es ebenso richtig wie logisch, von einem festen Grundbetrag auszugehen, von dem aus es jeder einzelne selbst in der Hand habe, seine Rente zu gestalten. Die Parität der Interessen, deren Voraussetzung zum Wesen jeder Versicherung gehöre, müsse bei dem IuAVG als besonders stark anzunehmen sein und überdies sei das Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung bei keiner Versicherung in jedem Falle gleich⁴⁾.

1) Hegel (DK) 2. Les. S. 1542/43

2) Gehlert (RP) 3. Les. S. 1807

3) Buhl (NL) 2. Les. S. 1535

4) Struckmann (NL) 2. Les. S. 1548 - 1550

Die Nationalliberalen legten großen Wert darauf, den nicht ganz unberechtigten Eindruck, es handele sich um eine Regelung im agrarischen Interesse, zu verwischen, indem sie völlig von dem - zumindest äußeren - Anlaß abstrahierten und ganz auf die Verbesserung der Rentenleistung abstellten.

Die von den Regierungsparteien als gerecht empfundene Lösung wurde seitens der Opposition als Bevorzugung der ländlichen Lohnklassen des Ostens¹⁾ und große Ungerechtigkeit²⁾ bezeichnet. Obgleich sich nach der Wahrscheinlichkeitsrechnung ein namhafter Invaliditätsanfall erst nach 25 Jahren einzustellen pflegte³⁾, bezeichnete das Zentrum den Antrag im Hinblick auf die frühen Invaliditätsfälle der Industrie als unannehmbar. Diese Arbeiter würden nicht verstehen, warum sie nicht ihren höheren Beiträgen entsprechende Renten erhielten. Aus diesem Grunde stellte das Zentrum den Eventualantrag, die Reichszuschüsse, wie es vom Entwurf vorgesehen war, nach Ortsklassen zu bemessen, und empfahl im übrigen dringend, die ursprünglichen Kommissionsbeschlüsse⁴⁾.

Die Sozialdemokratie erklärte einerseits, daß die Kommissionsbeschlüsse viel besser gewesen seien, obgleich auch sie nicht ausreichend gewesen wären. Ein Gegenantrag forderte eine Mindestrente von 30 % des Jahreslohns, die alle drei Jahre um 10 % bis zu 66 2/3 % des Jahreslohns stieg. Das Reich sollte neben einem Zuschuß von 90,- Mark auch die Beiträge aller Arbeiter mit einem Jahreslohn bis zu 550,- Mark übernehmen. Diese Grenze wurde mit dem Hinweis auf die Steuergesetzgebung begründet, die in Preußen ein Existenzminimum von 420,- Mark bestimmte, während man in praxi die Steuer erst ab 600,- Mark Jahreslohn zu erheben pflegte⁵⁾. Es ist interessant, das die Sozialdemokratie einen Vergleich zwischen der Unfallversicherung und Inva-

1) Hitze 2.Les. S. 1528; Schmidt (Fp) ebd. S.1531
2) Singer (S) ebd. S.1538
3) Buhl ebd. S.1533
4) Hitze ebd.
5) Singer ebd.

liditätsversicherung zog, eine Analogie, "die doch in der Hauptsache zutrifft" und monierte, daß man trotz Reichszuschuß und Arbeiterbeiträgen nur so niedrige Renten gewähren wollte¹⁾. Dies erscheint angesichts der derzeitigen Argumentation mit dem Haftpflichtprinzip nicht ganz konsequent.

Die Freisinnige Partei erklärte die neuen Vorschläge für unannehmbar, da sie nach Zweckmäßigkeit und Gutdünken zustande gekommen seien; während gerade der Abg. Schmidt in früheren Sitzungen immer wieder auf die besonders niedrigen Löhne im Osten hingewiesen hatte, bemängelte er nun die Begünstigung des Ostens im Vergleich zu den Invaliden der Industrie, die nicht in den Genuß der Progression kommen konnten. Dann wiederum wurde gerügt, daß das Verhältnis von Steigerung und Beitrag in den unteren Lohnklassen zu ungünstig sei. Einerseits hieß es, daß die Steigerungssätze gar nicht zum Wesen der Versicherung gehörten, andererseits sei es - so wurde argumentiert - mit dem Prinzip des Zwanges unvereinbar, daß der erzwungenen Leistung keine gleich hohe Gegenleistung gegenüber stünde²⁾.

Es ist bezeichnend für die ganze Einstellung der Partei, daß sie die Unvereinbarkeit der unterschiedlichen Prinzipien konstatierte und im gleichen Atemzug erklärte, das Gesetz sei nach Zweckmäßigkeit und Gutdünken zustande gekommen und deshalb unannehmbar; daß sie einerseits immer wieder betonte, man müsse erst Erfahrungen sammeln, um ein solches Gesetz zu machen, und andererseits nicht einsehen wollte, daß man irgendeine Regelung zuerst einmal in Kraft treten lassen mußte, um eben jene Erfahrungen zu sammeln; daß man angesichts dieser Voraussetzungen letzten Endes gar nichts besseres und anderes tun konnte, als gerade nach Zweckmäßigkeit und Gutdünken zu verfahren. Die Partei hatte sich im Laufe der Zeit in ihre Opposition gegen Bismarck derartig verbohrt, daß sie sich auch nach

1) Bebel 3.Les. S.1848

2) Schmidt 2.Les. S.1214, 1342, 1531/32, 1561/64

seiner Demission aus ihrer Verkrampfung nicht zu lösen vermochte.

Aber auch abgesehen von der besonderen politischen Situation konnte die Partei ihrem inneren Wesen nach dem Antrag Adelmann kaum Verständnis entgegen bringen. Für sie war die wirtschaftliche Ungleichheit eine Folge verfehlter Politik aber kein natürlicher Zustand. Aus diesem Grunde konnte sie es nicht gutheißen, daß die wirtschaftliche Ungleichheit durch eine rechtliche Ungleichheit kompensiert werden sollte und auch im Rahmen des Rechtsstaates tragbar und eine Forderung der Gerechtigkeit war. Sie faßte die Maxime "gleiches Recht für alle" zu absolut und zu wenig materiell auf, um aus ihr eine notwendige Relativierung im Hinblick auf die gegebenen Verhältnisse ableiten zu können.

Vergegenwärtigt man sich noch einmal, daß die Einheitsrente auf 120,- Mark, die Mindestrente der Lohnklasse I auf 72,- Mark (Entwurf), 96,- Mark (Kommissionsbescheid) und schließlich auf 114,70 Mark (Antrag Adelmann) festgesetzt wurde und stellt dann die Frage, in welchem Umfang das sozialpolitische Bedürfnis im engeren Sinne mitspielte, so fällt das Ergebnis recht dürftig aus. Es wurde zwar mehr als bei den Beratungen der früheren Gesetze über die Leistungshöhe diskutiert; man sprach auch über traditionelle Prinzipien, die man der großen Sache wegen freudig opfern müsse und wolle, es wurde auch häufig darauf hingewiesen, daß die Renten recht niedrig seien, aber genau so häufig hörte man das Argument, eine noch so kleine Rente so besser als gar keine. Die Vorstellungen jedoch, von dem, was mindestens gegeben werden mußte, scheinen recht unklar gewesen zu sein, wenn man berücksichtigt, daß zwischen dem Regierungsentwurf und dem verabschiedeten Gesetz eine nahezu 60 %ige Rentensteigerung (Lohnklasse I) liegt.

Mit einer derartig knappen Majorität von 185 gegen 165 Stimmen wurde keines der früheren Gesetze angenommen. Die Polen, Elsass-Lothringer und Sozialdemokraten stimmten geschlossen, Zentrum und Freisinnige Partei mit großer Mehr-

heit dagegen. Von den Regierungsparteien sprachen sich 11 Nationalliberale, 8 Konservative und 4 Reichsparteiler gegen das Gesetz aus. Umgekehrt erklärten sich 10 Zentrumsabgeordnete und 1 Freisinniger für die Annahme. Daß die Vorlage überhaupt durchgebracht wurde, ist auf den Antrag Adelmann, also auf die Erhöhung der Mindestrenten in den unteren Lohnklassen, zurückzuführen. Mit einer Zustimmung des Zentrums war - wie immer auch die Rentenleistung aufgebaut wurde - so lange nicht zu rechnen als die Regierung auf dem Reichszuschuß beharrte. Darum mußte den Bedenken der Landwirtschaft Rechnung getragen werden, wenn nicht das Gesetz und mit ihm vielleicht auch das Kartell zu Fall kommen sollten. Gewiß stellte das Zentrum auch das Versicherungsbedürfnis schlechthin in Frage, aber es ist kaum anzunehmen, daß es bei einem Wegfall des Reichszuschusses nicht zu Kompromissen bereit gewesen wäre. Umgekehrt war aber eine Eliminierung des Reichszuschusses undenkbar, weil - abgesehen von der Regierung - sowohl die Vertreter der Landwirtschaft als auch Großindustrie in den Reihen der Konservativen in ihm eine *conditio sine qua non* sahen. Ein Zusammengehen der Links- und Rechtsliberalen mit dem Zentrum, das in der Kommission zur Annahme des Lohnklassensystems geführt hatte, war aber im Plenum unmöglich. Die verbündeten Regierungen hätten schwerlich ein Gesetz, das gegen den Willen der Konservativen durch eine Zufallismehrheit zustande gekommen wäre, billigen können. Das Gesetz war also nur mit jenen Parteien durchzubringen, die einen Reichszuschuß prinzipiell bejahten, oder angesichts anderer Ziele prinzipielle Bedenken zurückzustellen bereit waren.

b) Die weitere Entwicklung

Da sich das Vermögen der Versicherung höher stellte, als man zuvor berechnet hatte, schaffte die neue Fassung des Invaliditätsversicherungsgesetzes im Jahre 1899 den einheitlichen Grundbetrag von 60,- Mark ab. Er richtete sich nun nach den 500 Beiträgen der höchsten Lohnklassen und betrug im einzelnen 60,-, 70,-, 80,-, 90,- und 100,- Mark¹⁾. In den oberen Lohnklassen wurde der Steigerungssatz

¹⁾ Es wurde eine neue Lohnklasse von 1150,- bis 1550,- Mark angefügt.

gesenkt, in Lohnklasse I erhöht, so daß die Mindestrenten einschließlich Reichszuschuß nunmehr 117,-, 135,-, 150,-, 165,- und 180,- Mark betrugen. Auf diese Weise gelangte man - abgesehen von der Lohnklasse I - zu einem für alle Lohnklassen gleichen Steigerungsmaß. Der für die oberen Lohnklassen bedeutenden Erhöhung der Mindestrenten entsprach eine Verringerung der Höchstrenten. An dieser Berechnung änderte auch die RVO nichts, obgleich die Sozialdemokratie vorschlug, wieder einen einheitlichen Grundbetrag festzusetzen¹⁾.

Abgesehen von den Kinderzuschlägen²⁾, erfüllte die RVO keinen der in bezug auf das Leistungsrecht laut gewordenen Wünsche. Anträge der Sozialdemokratie und Freisinnigen Volkspartei auf Anfügung neuer Lohnklassen und Milderungen der Invaliditätsvoraussetzungen wurden mit dem Hinweis auf die Finanzlage des Reiches und die Kosten der neuen Hinterbliebenenversicherung zurückgewiesen. Ungleich interessanter als die tatsächliche Finanzkraft des Reiches ist der Umstand, daß sich mit ihr offenbar auch die Auffassung von der Funktion des Reichszuschusses geändert hatte. Während der Abg. Mugdan, dessen Kollege Bamberger noch vor rund 20 Jahren in der Beteiligung des Reiches ein Unglück gesehen hatte, einen Reichsausschuß für die Krankenversicherung forderte,³⁾ erklärte der Regierungsvertreter "... ich glaube, die Tatsache, daß wir einen Reichszuschuß zu den Renten haben, ist das größte Hemmnis mit für die Entwicklung der deutschen Arbeiterversicherung. Wenn die Lasten nur auf den Interessierten festgelegt würden, würde der Fortschritt der Arbeiterversicherung schneller, energischer und rascher sein als jetzt"⁴⁾.

Wurde der von der Regierung Bismarck so erbittert und ausführlich begründete Reichsausschuß bei der Beratung der RVO als eines der größten Hemmnisse für die Weiterentwicklung

1) 3.Les. RVO-Entwurf a.a.O. S. 6970

2) Begr. RVO-Entwurf a.a.O. S. 4956

3) 3.Les. RVO-Entwurf a.a.O. S. 7157, Abg. Mugdan (FVp)

4) v. Delbrück 3.Les. a.a.O. S. 7187

bezeichnet, so benutzten ihn die Motive zur Angestelltenversicherung, um die Leistungsunterschiede der beiden Versicherungsarten zu begründen. "Die reichsgesetzliche Invalidenversicherung gewährt ... Invalidenrenten, deren Höhe über das allgemeine Existenzminimum, das nur die Möglichkeit einer bescheidenen Lebenshaltung an billigen Orten bietet, nicht hinaus geht. Diese Renten können schon aus dem Grunde nicht erhöht werden, weil das Reich namhafte Zuschüsse zu den Renten aus öffentlichen Mitteln leistet, die nicht zu rechtfertigen wären, sobald die Bezüge über das allgemeine Existenzminimum hinaus gehen würden!"¹⁾

Ähnlich argumentierte der Regierungsvertreter bei der ersten Lesung des Gesetzes, der, nachdem er die höheren Lebensbedürfnisse der Angestellten ausführlich dargestellt hatte, den Schluß zieht " ... daraus folgt natürlich, daß die Leistungen der neuen Versicherung höher sein müssen ... daß sie hinausgehen müssen über das Existenzminimum, und daraus folgt des weiteren, daß selbstverständlich eine Beteiligung des Reiches nicht in Frage kommt"²⁾.

Wie bereits gezeigt (S. 95), stand diese - von einigen Konservativen bereits 1888/89 vertretene - Anschauung in direktem Widerspruch zu den ursprünglichen Motiven. Weder die Regierung noch die überwiegende Majorität des Reichstages hatten jemals aus der Beteiligung des Reiches an der Versicherungslast eine Leistungsnorm abgeleitet sondern umgekehrt immer wieder betont, daß die Renten erhöhungs-fähig und erhöhungsbedürftig seien.

Mit welchem Aufwand war zwischen 1881 und 1889 die innere Berechtigung des Staatszuschusses ergründet worden; mit welcher Delikatesse hatten die Abgeordneten Reichensperger und v. Bennigsen damals versucht, die traditionelle Vorstellung vom Rechtsstaat dem "sozialistischen Moment" anzupassen; wie vorsichtig und geduldig überschritt Staats-

1) Sten.Ber.Verhandl.Reichstag 12.Leg. 2.Sess. 1911 Bd.281 Nr. 1035, Begr. AngVG-Entwurf S.68

2) v.Delbrück, Sten.Ber.Verhandl.Reichstag 12.Leg. 2.Sess. Bd. 268 1.Les. AngVG-Entwurf S. 7434

sekretär v.Boetticher bei den Angriffen der Linksliberalen immer wieder den schmalen Grat zwischen Fürsorge- und Versicherungsprinzip, und mit welchem Pathos hatte man die Rechtsgewährung der deklassierenden Armenpflege gegenübergestellt. Im Reichstag 1911 aber war es möglich, daß bei der Beratung des Angestelltenversicherungsgesetzes die Feststellung getroffen wurde "ein Gesetz, das keinen Reichszuschuß vorsieht... entwürdigt niemanden..."¹⁾, und das nicht einmal die Sozialdemokratie auf den Gedanken kam, dem Plenum die Frage vorzulegen, ob etwa ein Reichszuschuß entwürdigte.

Es soll hier nicht die innere Berechtigung der Sonderbehandlung des Angestellten untersucht werden, für die gewichtige politische und versicherungstechnische Gründe, vor allem aber die herrschenden, allgemein anerkannten gesellschaftlichen Wertmaßstäbe sprachen. Es geht auch nicht um die entwicklungsbedingte Wandlung allgemeiner Prinzipien und Vorstellungen. Es sollte lediglich an ein weiteres exemplifiziert werden, daß die Kollision unterschiedlicher Leistungsnormen neue Argumente erzeugen kann, die nicht nur die ursprünglichen Zusammenhänge verzeichnen, sondern auch in ihrem offensichtlichen Opportunismus wenig überzeugend wirken.

D. Zusammenfassung

Die Frage, wie hoch nun die eigentliche Rente sein müßte, damit sie dem Ziel des Gesetzes gerecht werde, wurde, wie gezeigt, recht unterschiedlich beantwortet. Sowohl die Regierung als auch die Parteien hatten zugegeben, daß das Gebotene gering aber - was noch viel wichtiger ist - erhöhungs-fähig sei. Dieser Standpunkt wurde auch, nachdem die Mindestrente der ersten Orts- bzw. Lohnklasse durch die Arbeit des Reichstages von 72,- auf 114,70 Mark erhöht wurde,

1) Stresemann (N1) 1.Lesg. AngVG-Entwurf a.a.O. S.7450

nicht aufgegeben. Staatssekretär v. Boetticher hatte danach ausdrücklich erklärt, "... daß diese Rente im Laufe der Zeit erhöht werden muß und daß sie erhöhungsfähig ist, darüber habe ich auch in meinen früheren Ausführungen keinen Zweifel gelassen. Wenn wir jetzt so vorsichtig vorgehen, so liegt der Grund ganz einfach darin: erhöhen kann man eine solche Rente immer, ermäßigen kann man sie ohne erhebliche Gefahren nicht"¹⁾.

Angesichts des Mangels an eigenen überlieferten Normen, standen bei der Festlegung der Rentensätze die Leistungen der Unfallversicherung und Armenpflege gewissermaßen konkurrierend im Hintergrund und zwangen den Gesetzgeber zu irgendeiner Interpretation der Leistungsdifferenzen.

Der Gesetzgeber von 1888/89 vermied es peinlich, die Grenze zwischen Unfall- und Invalidenrente mit dem Haftpflicht- bzw. Entschädigungsprinzip zu ziehen. Er sprach von den "Folgen der vorzeitigen, unvorhergesehenen, unmittelbar durch die Gefahren einer bestimmten Berufstätigkeit verursachten Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit", welche durch eine "relativ hohe" Unfallrente gedeckt werden müßten. Die Invalidenversicherung dagegen, welche ein natürliches Risiko erfasse, dürfe sich auf ein geringes Maß beschränken, und die Grundzüge fügten in diesem Zusammenhang sogar hinzu "wenigstens zur Zeit"²⁾.

Auch die Reichsversicherungsordnung vermied eine unwider-
rufliche Entscheidung und ging in bezug auf die Gleichstel-
lung der Renten zunächst von einer Alternative aus: "...
dann müßten entweder die Invalidenrenten erhöht werden, was
finanziell unmöglich ist, oder es müßten die Unfallrenten
sehr wesentlich herabgemindert werden ...". Erst im wei-
teren heißt es "... wer die Gleichstellung beider Renten
fordert, unterschätzt im übrigen die innere Berechtigung
der Gründe, die dazu geführt haben, die Entschädigung je

1) v.Boetticher 2.Les. IuAVG-Entwurf a.a.O. S. 1574
2) vergl. S. 65 und S. 77

nach der Ursache der Erwerbsunfähigkeit verschieden zu bemessen". .

Es bedarf keiner großen Spitzfindigkeit, um den Wandel der Auffassungen schon durch eine Gegenüberstellung der Formulierungen zu kennzeichnen. Der Gesetzgeber von 1888/89 spricht in diesem Zusammenhang von der **D e c k u n g** der **F o l g e n** eines natürlichen, allgemeinen und eines unnatürlichen, außergewöhnlichen Risikos. Der Gesetzgeber der Reichsversicherungsordnung spricht von **E n t s c h ä d i g u n g e n**, die je nach der **U r s a c h e** verschieden bemessen worden wären. Die Gründe der Leistungsdifferenzen, auf deren "innere Berechtigung" sich die Reichsversicherungsordnung stützte, lagen aber nach der ursprünglichen Begründung und den Diskussionen im Reichstag in der "gebotenen Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Industrie".

Über die eventuellen Leistungsunterschiede zwischen Armenpflege und Invalidenrente glaubte sich der Gesetzgeber prinzipiell hinwegsetzen zu dürfen, weil er einer Seite des neuen Gesetzes große Bedeutung beimaß, ja sie vielleicht sogar überschätzte: die Rechtsform der sozialen Leistung¹⁾. Wie weit man aus der Not eine Tugend machte, ist im einzelnen nicht festzustellen; der häufige Hinweis auf die Erhebungsbedürftigkeit der Renten läßt erkennen, daß man die materielle und rechtliche Wohltat nicht gänzlich von einander trennte. Trotzdem aber zeigt besonders die Argumentation des Vertreters der verbündeten Regierungen, daß man keine Entwertung der Rechtsform durch die geringe materielle Leistung befürchtete; denn sonst hätte man zumindest die Frage berührt, ob es mit der rechtlichen Abgrenzung gegenüber der Armenpflege allein getan sei, ob die Leistungen der Versicherung nicht wenigstens die Leistungen der Armenpflege erreichen müßten, wenn die rechtliche Qualität des Anspruchs für den Empfänger nicht illusorisch werden sollte. Über diese von der Freisinnigen Partei erhobenen Bedenken setzte man sich hinweg mit dem Einweis, daß die Partei

1) v. Boetticher 2. Les. IuAVG-Entwurf a.a.O. S. 1373
v. Marschall 1. Les. IuAVG-Entwurf a.a.O. S. 161

den Sinn des neuen Gesetzes immer noch nicht verstanden habe.¹⁾

Jedoch angesichts der politischen Ziele erscheinen diese sozialpädagogischen Überlegungen weniger relevant. Entsprach diesen Absichten die berufsgenossenschaftliche Organisation der Unfallversicherung, so trug ihnen bei der Invaliditätsversicherung die Leistung Rechnung, und zwar nicht die Höhe der Leistung im Hinblick auf ein bestimmtes Bedürfnis sondern die Art der Zusammensetzung, letzten Endes der Reichszuschuß, mit dem der Staat eine Brücke zum einzelnen schlagen wollte.

1) Bei Walter Bogs: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit... Berlin 1955 S. 86 heißt es in diesem Zusammenhang, "so wird bei einer Kumulierung der Charakter der Gesamtleistung von derjenigen Leistung bestimmt, die - als 'oberster Betrag' - zu den übrigen Leistungen und Leistungsbestandteilen hinzutritt und als letzte zur vollen Deckung des notwendigen Lebensbedarfs erforderlich ist."

Schluss

Die Arbeit war von der Frage ausgegangen, wie aus einer bestimmten wirtschaftlichen und sozialen Situation heraus eine bestimmte Veränderung an dem Datum rechtliche und soziale Ordnung entwickelt und erklärt wurde. Es sollte den Zusammenhängen und Unterschieden bei der Motivierung sozialrechtlicher Barleistungen aufgespürt werden, und die Untersuchung zeigte, wie vielfältig bedingt durch Ziele, Erfahrungen und Denkstile sich die Normierung der Leistungen vollzogen hatte.

In der Einleitung war von dem allgemeinen Ziel und Bedürfnis gesprochen worden, das zwischen dem Produktionsprozess und seiner Ordnung als "soziale Frage" empfundene Spannungsverhältnis aufzuheben, und es hatte sich weiter gezeigt, wie den unterschiedlichen Vorstellungen vom Verhältnis des einzelnen zur Gesamtheit sowohl ein kritischer als auch schöpferischer Aspekt erwachsen. Aus der Vielfalt der geistigen Standpunkte und realen Bedingtheiten heraus entstand die Barleistung der Sozialversicherung als eine spezielle Korrektur am Ergebnis einer uneingeschränkten Geltung der konstituierenden Prinzipien. Sie war eine die identische Transformation modifizierende Veränderung an der Rechts- und Sozialordnung, das Mittel, welches sich aus der allgemeinen Kritik an der Politik des Laissez-faire und der Vorstellung von einem als geordnet empfundenen Zustand ergab.

Eine Zusammenfassung der speziellen Ergebnisse wird die anfangs gestellte Frage nach der Begründung und Normierung der einzelnen Leistungen in folgender Weise zu beantworten versuchen:

Die Betrachtung der Ziele zeigte, dass es um die Befriedigung eines Bedürfnisses ging, dessen Interpretation überwiegend aus der Perspektive der politischen Zwecke vorgenommen wurde. Die Bedrohung des Staates durch die Allgegenwart der sozialen Frage hatte die Gesetzesinitiative ausgelöst. Die wirtschaftliche Situation des Arbeiters wurde als ein Problem der Staatsordnung aufgefasst, und aus diesem Grunde begnügte sich

der Staat nicht nur mit der Feststellung und Verteilung sozialer Kompetenzen, sondern bezog sich selbst als höchste soziale Einheit in den Pflichtbereich mit ein. Er hielt sein Ordnungsproblem für gelöst, wenn er das Stiefkind der gegenwärtigen Ordnungsverhältnisse, den Industriearbeiter, durch eine direkte materielle Leistung an sich band, Mithin stand für den Staat weder die Versorgung noch die Ursache der Hilfsbedürftigkeit, sondern die Mittelaufbringung im Vordergrund des Interesses.

Aus diesen Zielen ergab sich zunächst der Primat der Unfallversicherung. Sie bot angesichts ihres Bruches mit den traditionellen Regelungen am ehesten Raum für staatssozialistische Vorstösse, während die lange und reiche Tradition der Krankenversicherung und ihre versicherungstechnische Gebundenheit an das Territorialprinzip den ordnungspolitischen Belangen des Staates weniger dienen konnte. Als sich die Beteiligung des Reiches an der Finanzierung der Unfallversicherung nicht verwirklichen liess, wurde die Frage des Staatszuschusses zum Kernproblem der Invaliditäts- und Altersversicherung.

Diese Zwecke motivierten zwar die Notwendigkeit einer Leistungsgarantie schlechthin, doch boten sie kein Kriterium für eine Leistungsnorm. Aus diesem Grunde war die Wahl der Norm "im hohen Grade Sache des Ermessens". Die offiziellen Ausführungen zu diesem Punkte sind bei allen Gesetzen wenig ergiebig. Man traf im wesentlichen die schlichte Feststellung "der angenommene Leistungssatz wird dem sozialpolitischen Zweck genügen", und es ist auffallend, dass diese Behauptung an keiner Stelle durch eine detaillierte Behandlung vertieft wird. Die Befürworter stützten sich darauf, dass in der vorgeschlagenen Norm "das Richtige" und "relativ Beste" getroffen sei, während sich die Gegner auf die Willkür ihres Zustandekommens beriefen. Dieser an sich richtige Hinweis verlor aber an Gewicht, wenn in Gegenanträgen eine 30 - 50%ige Erhöhung gefordert wurde. Man vermisst bei der Entstehung der Gesetze die nüchterne und sachliche Erarbeitung eines Leistungssatzes, dessen Zweckmäßigkeit nicht nur an politischen sondern auch fürsorgereischen Kriterien gemessen wurde.

Da sich aus den politischen Motiven keine positive Argumentation für die sozialrechtliche Barleistung gewinnen liess, entwickelte sich diese aus der Erfahrung, aus dem Verhältnis zwischen bestehenden und geplanten Regelungen zueinander, aus der Gegenüberstellung zweier Leistungen. Die Krankenversicherung übernahm - von Modifikationen abgesehen - den Leistungssatz des Hilfskassengesetzes und betonte die quantitative und qualitative Überlegenheit des Krankengeldes im Vergleich zu den Leistungen der Armenpflege. Auch die Unfallrente sollte die Unabhängigkeit des Verunglückten von dieser entwürdigenden Unterstützungseinrichtung garantieren, während die Differenz zwischen dem Krankengeld und der Unfallrente als indirekter Arbeiterbeitrag zur Unfallversicherung definiert wurde. Der Satz von $66 \frac{2}{3}\%$ entsprach formal den Beamtenpensionen. Die Tatsache, dass die Leistung des neuen Gesetzes um $33 \frac{1}{3}\%$ niedriger als die Entschädigung des Haftpflichtgesetzes war, spielte - wie ausgeführt wurde - für die eigentliche Rentennormierung keine Rolle. Die Angemessenheit dieser Kürzung wurde im Hinblick auf die Versorgung des verunglückten Arbeiters nicht diskutiert, während der Gesetzgeber immer wieder auf die Armenpflege zurückkam, um die Leistung der Unfallversicherung herauszustellen.

Umgekehrt dagegen mussten sich die Leistungen der Invaliditäts- und Altersversicherung gegen die Unterstützungen der Unfallversicherung und Armenpflege, und dann auch gegen die Ruhegehälter des Angestelltenversicherungsgesetzes verteidigen. In bezug auf die Armenpflege hob man den Rechtsgrund hervor, während man später gerade aus dem Reichsausschuss zur Invalidenrente ein Kriterium ableitete und von daher die höheren Ruhegehälter legitimiert sah. Im Hinblick auf die Unfallrente begnügte sich man mit dem Hinweis auf Finanzierungsschwierigkeiten, schloss aber eine zukünftige Angleichung der beiden Rentenarten nicht aus.

Verfolgt man die Geschichte der Leistungsbegründung in den drei Versicherungszweigen, so lässt sich - in bezug auf die ursprüngliche gesetzgeberische Konzeption - eine kontinuierliche und prinzipielle Begründung für die Differenzierung der Mindestleistungen nicht erkennen. Es wurde weder aus dem an-

geblieben Haftpflichtcharakter der Unfallversicherung eine Notwendigkeit für die besondere Höhe der Unfallrente konstruiert, noch aus dem Ergänzungscharakter der Invalidenrente ein Prinzip für ihre verhältnismässige Spärlichkeit abgeleitet, noch in der Kurzfristigkeit der Krankheit ein zwingendes Kriterium für die Bemessung des Krankengeldes gesehen. Entscheidend waren versicherungstechnische Momente und die Bedingtheit des Gesetzgebungswerkes durch das Zufällige an der konkreten Situation, und der hiermit verknüpften politischen Zielsetzung. Sie verhinderte die Verwirklichung einer Gesamtkonzeption und bewirkte, dass die "gesamte Sache zerhackt, plan- und einheitslos gemacht wurde"¹⁾.

Die Antwort auf die Frage nach den in den Mindestnormen sozialrechtlicher Barleistungen verwirklichten Prinzipien muss auf die geschichtliche Seite auch aller geistigen Erscheinungen verweisen. Sie hat noch einmal an das spannungsreiche Verhältnis zwischen der Regierung und dem Reichstag zu erinnern, an den Gruppenegoismus, das parteipolitische Hin- und Her, den extremen Fortschritts- und Rückschrittswillen und an das Wechselverhältnis zwischen formalen Kategorien und historischen Posten. Die Gegenüberstellung der eingangs dargelegten Standpunkte und der Geschichte der gesetzgeberischen Arbeit, das im Generellen und Speziellen verwickelte Wirken der aus der Vergangenheit in die Gegenwart hineinreichenden Voraussetzungen und Kriterien, die im Gegenwärtigen verankerte und in die Zukunft weisende Zweckmässigkeit und schliesslich die aus dem Kräftespiel der Zeit sich herauskristallisierende sozialpolitische Aktion suggerieren zunächst in beklemmender Weise den Kompromisscharakter eines gesetzgeberischen Provisoriums. Darüber hinaus hatte die weitere Entwicklung gezeigt, wie schnell sich das, was man zu Beginn als fremd, systemwidrig und ungenügend empfunden hatte, als eine selbstverständliche und ausbaufähige Institution bewahrte, und zwar gerade für die, welche sich zunächst am weitesten von ihr distanziert hatten.

1) A. Schäffle a.a.O. S. 144 ff.

Andererseits ist hinter und neben all dieser vielfältigen und sich wandelnden Fülle gegensätzlicher kritischer und schöpferischer Aspekte ein zwar zeraplitterter aber trotzdem konstruktiver Ordnungswille unverkennbar.

Bismarck war es um die Staatsordnung des jungen Reiches, dem Liberalismus um die Rechtsordnung des Rechtsstaates und die Wirtschaftsordnung des freien Wirtschaftsprozesses, der Kirche und dem Konservativismus um die Sittenordnung und der Sozialdemokratie um eine neue Gesellschaftsordnung zu tun. Alle hatten eine charakteristische und in ihrer Problematik nachvollziehbare Seite der Ordnungsfrage erkannt, und alle fühlten, wie die weitere Entwicklung gezeigt hatte, das von ihnen als ausschlaggebend erkannte Moment durch die Sozialversicherung berücksichtigt.

Liegt aber nicht gerade auch in dem Kompromisscharakter, der die Begründung sozialrechtlicher Barleistungen prägt, ein soziales Moment von höchster Bedeutung, indem man die Toleranzbereitschaft als notwendige Voraussetzung für gemeinsames gesetzgeberisches Handeln auffasst? Offenbart sich in der konsequenten und kontinuierlichen Verknüpfung von Toleranzbereitschaft und Ordnungswillen nicht die andere "allem Geschehen eigene, geistige Seite, von welcher aus es an der Unvergänglichkeit teilnimmt"¹⁾?

1) J. Burckhardt a.a.O. S. 10

Literaturverzeichnis

- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages
- 5.Leg. 2.Sess. 1882/83 Bd.5 Dr.Nr.14
Begründung zum KVG-Entwurf
- 5.Leg. 2.Sess. 1882/83 Bd.1 S.199 ff.
1.Lesung KVG- und UVG-Entwurf
- 5.Leg. 2.Sess. 1882/83 Bd.2 Aktck.Nr.211 S.767 ff.
Kommissionsbericht KVG-Entwurf
- 5.Leg. 2.Sess. 1882/83 Bd.3 S.1966 ff.
2.Lesung KVG-Entwurf
- 5.Leg. 2.Sess. 1882/83 Bd.4 S.2467 ff.
3.Lesung KVG-Entwurf
- 4.Leg. 4.Sess. 1881 Bd.3 Dr.Nr.41
Begründung zum 1. UVG-Entwurf
- 5.Leg. 2.Sess. 1882/83 Bd.5 Dr.Nr.19
Begründung zum 2. UVG-Entwurf
- 5.Leg. 4.Sess. 1884 Bd.3 Dr.Nr.4 S.51 ff.
Begründung zum 3. UVG-Entwurf
- 5.Leg. 4.Sess. 1884 Bd.75 S.35 ff.
1.Lesung 3. UVG-Entwurf
- 5.Leg. 4.Sess. 1884 Bd.78 Aktst.Nr.115 S.858
Kommissionsbericht 3. UVG-Entwurf
- 5.Leg. 4.Sess. 1884 Bd.76 S.750 ff. u. S.1103
2.Lesung 3. UVG-Entwurf, 3.Lesung 3. UVG-Entwurf
- 7.Leg. 4.Sess. 1888/89 Bd.108 Dr.Nr.10 S.31 ff.
Begründung zum AuIVG-Entwurf
- 7.Leg. 4.Sess. 1888/89 Bd.105 S.139 ff.
1.Lesung AuIVG-Entwurf
- 7.Leg. 4.Sess. 1888/89 Bd.106 S.1089 ff.
2.Lesung AuIVG-Entwurf
- 7.Leg. 4.Sess. 1888/89 Bd.107 S.1781 ff.
3.Lesung AuIVG-Entwurf
- 12.Leg. 2.Sess. 1910/11 Bd.274 Dr.Nr.340 S.83 ff.
Begründung RVO-Entwurf
- 12.Leg. 2.Sess. 1910/11 Bd.261 S.2458 ff.
1.Lesung RVO-Entwurf
- 12.Leg. 2.Sess. 1910/11 Bd.279 Aktst.Nr.946 S.
Kommissionsbericht RVO-Entwurf 4475 ff.
- 12.Leg. 2.Sess. 1910/11 Bd.266 S.6431 ff.
2.Lesung RVO-Entwurf
- 12.Leg. 2.Sess. 1910/11 Bd.267 S.6898ff.u.S.7140ff.
2. und 3.Lesung RVO-Entwurf
- 12.Leg. 2.Sess. 1910/11 Bd.258 S.579 ff.
18.Sitzung

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages
12.Leg. 2.Sess. 1910/11 Bd. 281 Dr.Nr.1035 S.63ff.

12.Leg. 2.Sess. 1910/11 Bd. 268

1.Lesung AngVG-Entwurf S.7432 ff.

2.Lesung AngVG-Entwurf S.8180 ff.

3.Lesung AngVG-Entwurf s.8332 ff.

- H. Adickes Die Verteilung der Armenlasten und ihre Reform in Deutschland, Z.f.g.Staatsw.Tübingen 1881 Bd. 37 S.235 ff.
- Adolf Aye Die Versicherten d. gesetzl. Krankenversichg. i. Wandel d. Zeit, Festgabe f. Walter Rohrbeck Berlin 1955 S.1 ff.
- H. Bachhoff Begriff u. Wesen d. Sozialen Rechtsstaats, in Veröffentlichungen d. deutsch. Staatsrechtslehrer Berlin 1954
- Gertrud Bäumer Die soziale Idee in den Weltanschauungen d. 19. Jahrh. Heilbronn 1910
- Hans Bechly Kritische Betrachtungen ü. d. Pensionsversichg. d. Privatangestellten, Hamburg 1920
- L. Bergstraesser Die Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, München 1954
- H. Blase Die Einheitsversicherung, Z.f.a.g.Versicherungsw. Berlin 1921 Bd. 22 S.106 ff.
- Franz Böhm Freiheitsordnung und soziale Frage, Wirtschafts-wissenschaftl. Abhandlungen, Berlin 1954 H.2
- Walter Bogs Grundfragen des Rechts d. sozialen Sicherheit und seiner Reform, Berlin 1955
- Theodor Brauer Das Recht auf Arbeit, Jena 1919
- ders. Der deutsche Katholizismus u. d. soziale Entwicklung d. kapitalistischen Zeitalters, Archiv f. Rechts- u. Wirtschaftsphilosophie, Berlin 1930/31 Bd. 24 S.238 ff.
- Heinrich Braun Motive sozialer Hilfeleistungen, Frankfurt 1955
- Karl Braun Der Kampf d. Selbsthilfe mit dem Staatssozialismus, Vierteljahrschrft. f. Volkswirtschaft, Politik u. Kulturgeschichte, Berlin 1883 Bd.77
- L. Brentano Die Arbeiterversicherung gemäss d. heutigen Wirtschaftsordnung, Leipzig 1879
- ders. Syndikalismus u. Lohnminimum, München 1913
- Goetz Briefs Der klassische Liberalismus, Archiv f. Rechts- u. Wirtschaftsphilosophie, Berlin 1930/31 Bd.24
- Jacob Burckhardt Weltgeschichtliche Betrachtungen, Köln 1954
- Paul Caesar Grundriss der deutschen Sozialversicherung, Stuttgart 1950

- Fr. Darmstaedter Der Strukturwandel d. Rechts, Archiv f. Rechts- u. Wirtschaftsphilosophie, Berlin 1931/32 Bd. 25
- Günther Dürig Verwaltung u. Verfassung im Wohlfahrtsstaat, JZ 1953 Nr. 7/8 S.193 ff.
- Th. Eschenburg Das deutsche Parteiensystem, in Die deutschen Parteien seit 1945, Köln 1955
- Walter Eucken Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübg. 1952
- R. Förtsch Der Code civil und das BGB, Berlin 1897
- Ernst Forsthoff Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Berlin 1950 Bd.1 Allgemeiner Teil
- ders. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, Veröffentlichungen d. deutsch. Staatsrechtslehrer, Berlin 1954
- Michael Freund Das Gesicht der Parteien, Die deutschen Parteien seit 1945, Köln 1955
- Fürsorge und Sozialreform Schriften des deutschen Vereins f. d. öffentl. u. private Fürsorge, Köln 1956
- Ludwig Fuld Das Reichsgesetz betr. d. Invaliditäts- u. Altersversicherung, Gesetzgebung d. deutsch. Reiches, Erlangen 1890, Bd.3 Teil 2
- Grundzüge einer Alters- u. Invaliditätsversicherung, nebst Denkschrift, Schmollers Jb.12.Jahrgg. Leipzig 1888 S.300 ff.
- Johannes Haller Die Epochen deutscher Geschichte, Berlin 1931
- Karl Heidemann Bismarcks Sozialpolitik und die Zentrumspartei 1881-1884, Phil Diss.Göttingen 1930
- Heinrich Herkner Die Arbeiter-Frage, 1922, 2 Bde.
- Hueck-Nipperdey Lehrbuch des Arbeitsrechts, Frankfurt 1955
- Karl Jantke Vorindustrielle Gesellschaft und Staat, in Gehlen-Schelsky, Soziologie, Köln 1955
- Walter Kaskel Entwicklungstendenzen in der deutschen Sozialversicherung, Z.f.d.g.Versicherungsw. Berlin 1922, Bd.22 S.89
- Erich Kaufmann Grundrechte und Wohlfahrtsstaat, Recht, Staat u. Wirtschaft, Düsseldorf 1953, Bd.4. S.77
- Heinz Keese Die öffentliche Fürsorge, Stuttgart 1954
- Johannes Krohn Zur Rechtsnatur der Sozialversicherung, Festgabe f. Walter Rohrbeck, Berlin 1955
- Karl Lamprecht Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart, Bd.1, Berlin 1912
- C. Landmann Verhandlung d. Verbandes der Berufsgenossenschaften, Schmollers Jb.12.Jgg.Leipzig 1888 S. 317
- Theodor Laves Bemerkungen zu den Grundzügen einer Alter- u. Invaliditätsversichg., ebd. S. 343

G. Mackenroth	Bevölkerungslehre, Gehlen-Schelsky, Köln 1955
Ch. Fr. Menger	Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im BGG, Tübingen 1953
O. v. Mering	Die liberale Finanzpolitik, Archiv f. Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Berlin 1930/31
Maria Moennig	Die Stellung der deutschen katholischen Sozialpolitiker des 19. Jahrh. zur 'Staatsintervention' i. d. sozialen Frage, Diss. Münster 27
P. Moldenhauer	Versicherungs- und Versorgungsprinzip in der deutschen Sozialversicherung, Z.f.d.g.Versichw. Berlin 1922, Bd.22
Karl Oldenberg	Der Alters- u. Invaliditätversicherungsgesetzesentwurf, Schmollers Jb.Jgg.12, Leipzig 1888 S. 1331
H. v. Poschinger	Bismarck als Volkswirt, Berlin 1889/90 3 Bde.
Ludwig Preller	Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949
Adolf Richter	Bismarck und die Arbeiterfrage i. preuß. Verfassungskonflikt, 1935
J. B. Roessler	Der naturgerechte Aufbau der freien u. staatl. Hilfeleistung
Hans Rothfels	Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik, Königsberger Universitätsrede 1924
ders.	Theodor Lohmann und die Kampffahre der staatl. Sozialpolitik, Berlin 1927
M. Sauerborn	Soziale Strukturwandlungen, Festgabe f. Walter Rohrbeck, Berlin 1955 S.347
Albert Schäffle	Aus meinem Leben, Berlin 1905, 2 Bde.
Ernst Schaepler	Quellen zur Geschichte der sozialen Frage, Göttingen 1955, Bd.1 1800-1870
Helmut Schelsky	Industrie- und Betriebssozialogie, Gehlen-Schelsky, Soziologie, Köln 1955
Günter Schmölders	Allgemeine Steuerlehre, Wien 1951
Gustav Schmoller	Zur Sozial- und Gewerbepolitik der Gegenwart, Leipzig 1890
Franz Schnabel	Deutsche Geschichte im 19. Jahrh., Freiburg Monarchie und Volkssouveränität, (Bd.2) 1949 Erfahrungswissenschaften u. Technik (3.) 1954
H. v. Stackelberg	Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Bern 1948
Dolf Sternberger	Berufs-Politiker und Politiker-Berufe, Die deutsch. Parteien seit 1945, Köln 1955
Fr. Stier-Somlo	Deutsche Sozialgesetzgebung, Jena 1906

- Fr. Stier-Somlo Die vorläufige Arbeitslosenversicherung,
Z.f.d.g. Versichgw., Berlin 1922, Bd.22
- Heinrich Stoll Vertrag und Unrecht, Tübingen 1942
- Helmut Thielicke Fragen des Christentums an die moderne Welt,
Genf 1945
- Otto Stammer Politische Soziologie, Hehlen-Sehelsky,
Soziologie, Köln 1955
- Wolfgang Treue Deutsche Parteiprogramme 1851-1954, Berlin 1954
- Walter Vogel Bismarcks Arbeiterversicherung, ihre Entstehung
im Kräftespiel der Zeit, Braunschweig 1951
- Adolph Wagner Der Staat und das Versicherungswesen, Z.f.d.g.
Staatswissenschaft, Tübingen 1881, Bd.37 S.103
- H. v. Waldheim Zeitgemasse Reformen der deutschen Sozialversicherung,
Berlin 1930
- Adolf Weber Armenwesen und Armenfürsorge, Leipzig 1907
- Alfred Weber Einführung in die Soziologie, München 1959
- M. T. Wermel Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung
i. Deutschland, München 1949
- R. Urban Die Stellung der deutschen Sozialdemokratie
zur Arbeiterversicherung, Berlin 1933
- Dr. Zeller Die geschichtliche Entwicklung d. Arbeiterversicherung,
Vierteljahrsheft, Volkswirtschaft, Politik u. Kulturgeschichte, Berlin 1882
Bd. 75/III S.19
- ders. Der neue Regierungsentwurf der Krankenversicherung
der Arbeiter, ebd. Berlin 1882, Bd.77 S.83
- ders. Die Vereinfachung und Verschmelzung d. deutsch.
Arbeiterversicherung, Z.f.d.g. Versicherungswissenschaft, Leipzig 1895, Bd.1

L e b e n s l a u f

Am 23. März 1930 wurde ich als Tochter des Fabrikanten Walter Krusch und seiner Ehefrau Ellen, geb. Lange in Rheydt-Odenkirchen geboren. Nach der Volksschulzeit besuchte ich von 1940 bis 1945 die Oberschule für Mädchen in Rheydt. Im Jahre 1946 wurde ich in die Untersekunda des neunklassigen Evangelischen Mädchengymnasiums in Lippstadt i. Westfalen aufgenommen und legte dort im März 1950 die Reifeprüfung ab. Daraufhin besuchte ich die Staatliche Handels- und Gewerbeschule Rheydt, Abt. Höherer Handel. Nach bestandener Abschlussprüfung im März 1951 studierte ich vom Sommersemester gleichen Jahres bis zur Diplomprüfung für Volkswirte im November 1954 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Breisgau Rechts- und Staatswissenschaften.

Die vorliegende Arbeit wurde im Mai 1958 abgeschlossen, und ich möchte an dieser Stelle noch einmal zum Ausdruck bringen, dass ich Frau Professor Dr. Elisabeth Liefmann-Keil für ihre Anteilnahme und Unterstützung zu besonderem Dank verpflichtet bin.

